

**Die Entstehung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit unter
besonderer Berücksichtigung Bayerns**

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades

der Juristischen Fakultät
der Universität Regensburg

vorgelegt von

Saskia Knörr

Erstberichterstatter: Prof. Dr. Hans-Jürgen Becker
Zweitberichterstatter: Prof. Dr. Udo Steiner

Tag der mündlichen Prüfung: 09.07.2007

Meinem Vater

Danksagung

Ohne die Unterstützung meiner Eltern wäre mir die Erstellung dieser Arbeit nicht möglich gewesen; ihnen möchte ich daher zuerst danken. Meinem Vater danke ich ganz besonders für die wertvollen Ratschläge und für die Anteilnahme an dieser Arbeit.

Mein Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Becker für die Betreuung und Unterstützung dieser Arbeit. Herrn Professor Dr. Steiner danke ich für interessante Anregungen und die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Außerdem danke ich Klaus Lehmann-Horn für seine Unterstützung.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	S. XIV
A) Einleitung	S. 1
I. Zielsetzung der Arbeit	S. 1
II. Gang der Erörterung	S. 2
III. Begriffsbestimmungen	S. 3
1. Gerichtsbarkeit	S. 3
2. Sozialgerichtsbarkeit	S. 3
3. Verwaltungsgerichtsbarkeit	S. 4
4. Sozialrecht	S. 4
IV. Historische Entwicklung der höchsten Gerichtsbarkeit	S. 5
B) Vorläufer der Sozialgerichtsbarkeit	S. 7
I. Bismarcksche Sozialgesetzgebung – von der Reichsgründung bis zur Reichsversicherungsordnung (1871 – 1911)	S. 7
1. Bismarcksche Sozialversicherungsgesetze	S. 7
a. Die Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881 von Kaiser Wilhelm I.	S. 8
b. Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter vom 15. Juni 1883	S. 8
aa. materielles Recht	S. 8
bb. Verfahrensrecht	S. 9
c. Das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 – Geburtsstunde eines eigenständigen sozialversicherungsrechtlichen Rechtsschutzes	S. 10
aa. Materielles Recht	S. 10
bb. Verfahren	S. 11
(1) Berufung zu den Schiedsgerichten	S. 11
(2) Rekursverfahren vor dem Reichsversicherungsamt	S. 12
d. Das Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22. Juni 1889	S. 12
aa. Materielles Recht	S. 12
bb. Verfahrensrecht	S. 13
(1) Berufung zu den Schiedsgerichten	S. 13
(2) Revisionsverfahren vor dem Reichsversicherungsamt	S. 14

2.	Das Reichsversicherungsamt	S. 15
a.	Entstehungsgeschichte	S. 15
b.	Organisation	S. 15
c.	Aufgaben	S. 16
d.	Zusammenfassende Würdigung	S. 17
aa.	Verbindung von Rechtsprechung von Verwaltung	S. 17
	(1) Gründe für die Verbindung von Verwaltung und Rechtsprechung	S. 17
	(2) Bewertung der Verbindung der Verwaltung und Rechtsprechung	S. 18
bb.	Rechtsprechung	S. 19
3.	Die Landesversicherungsämter	S. 20
a.	Entstehungsgeschichte	S. 21
b.	Organisation	S. 22
c.	Aufgaben	S. 22
4.	Die Ausführung der Bismarckschen Sozialversicherungsgesetze in Bayern	S. 23
a.	Schiedsgerichte der Unfallversicherung	S. 23
b.	Schiedsgerichte der Invaliditäts- und Altersversicherung	S. 23
c.	Schiedsgerichte der Arbeitsversicherung	S. 24
aa.	Allgemeines	S. 24
bb.	Schiedsgericht für Arbeitsversicherung in Mittelfranken	S. 24
d.	Bayerisches Landesversicherungsamt	S. 25
aa.	Errichtung	S. 25
bb.	Organisation	S. 26
cc.	Rekursverfahren	S. 26
dd.	Tätigkeit	S. 26
II.	Die Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911	S. 27
1.	Aufbau	S. 28
2.	Änderungen	S. 29
a.	Materielles Recht	S. 29
b.	Verfahrensrecht	S. 29
aa.	Versicherungsämter	S. 30
	(1) Allgemeines	S. 30
	(2) Spruchverfahren	S. 31
	(3) Beschlussverfahren	S. 31
bb.	Oberversicherungsämter	S. 32

(1) Allgemeines	S. 32
(2) Spruchverfahren	S. 32
(3) Beschlussverfahren	S. 33
cc. Reichsversicherungsamt	S. 33
(1) Allgemeines	S. 33
(2) Spruchverfahren	S. 34
(3) Beschlussverfahren	S. 34
dd. Landesversicherungsämter	S. 35
(1) Allgemeines	S. 35
(2) Spruch- und Beschlussverfahren	S. 36
3. Zusammenfassende Würdigung	S. 36
III. Ausführungsgesetze in Bayern	S. 38
1. Versicherungsämter	S. 38
2. Obergerichtsämter	S. 39
3. Landesversicherungsamt	S. 41
IV. Verfahrensrechtliche Änderungen der Sozialversicherung während des ersten Weltkriegs und der Weimarer Republik	S. 42
1. Erweiterung der Zuständigkeit der Reichsversicherungsamts	S. 42
a. Angestelltenversicherung	S. 43
aa. Das Angestelltenversicherungsgesetz vom 28. Dezember 1911	S. 43
(1) Materielles Recht	S. 43
(2) Verfahren vor den Schieds- und Oberschiedsgerichten	S. 43
bb. Grosse Novelle vom 10. November 1920	S. 44
(1) Materielles Recht	S. 45
(2) Verfahren	S. 45
(a) Spruchverfahren	S. 45
(b) Beschlussverfahren	S. 46
b. Das Reichsknappschaftsgesetz vom 23. Juni 1923	S. 46
aa. Materielles Recht	S. 46
bb. Verfahren	S. 47
c. Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927	S. 47
aa. Materielles Recht	S. 47
bb. Verfahren	S. 47
2. Zusammenfassende Würdigung	S. 48
3. sonstige verfahrensrechtliche Änderungen	S. 49

4. Verfahrensrechtliche Änderungen in Bayern	S. 51
a. Knappschaftsoberversicherungsamt	S. 51
b. Zusammenlegung der Oberversicherungsämter	S. 51
V. Reichsversorgungsgericht	S. 52
1. Vorgänger	S. 52
2. Versorgungsgerichte	S. 53
 C) Sozialgerichtliches Verfahren während des Nationalsozialismus 1933–1945	S. 55
I. Änderungen im sozialgerichtlichen Verfahren 1933-1938	S. 55
1. Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934	S. 56
a. Zusammenlegung der Versicherungsträger und –zweige	S. 56
b. Auflösung der Landesversicherungsämter	S. 57
c. Einschränkung der Selbstverwaltung	S. 57
aa. Reichsversicherungsamt als oberste Aufsichtsbehörde	S. 57
bb. Einführung des Führungsgrundsatzes (Führerprinzip)	S. 58
d. Personelle Besetzung	S. 58
e. Verfahren vor dem Reichsversicherungsamt	S. 59
f. Verfahren vor den Knappschaftsoberversicherungsamt	S. 59
2. Wehrmachtfürsorge- und Wehrmachtversorgungsgericht	S. 59
3. Zusammenfassende Würdigung	S. 60
II. Kriegsbedingte Anpassungen des sozialgerichtlichen Verfahrens ab 1939	S. 61
1. Abschaffung von Kollegialentscheidungen	S. 61
2. Rechtsmittelbeschränkung	S. 61
III. Auswirkungen in Bayern	S. 62
1. Geschäftsgang	S. 62
2. Landesversicherungsamt	S. 62
 D) Veränderungen ab 1945	S. 64
I. Sozialrechtlicher Rechtsschutz in den Besatzungszonen	S. 64
1. Gesetzgebungsbefugnisse	S. 64
2. Stilllegung des Reichsversicherungsamts	S. 65
3. Reformbestrebungen	S. 65
4. Sozialversicherung in den Besatzungszonen	S. 66
a. Berlin	S. 66
aa. Einheitsversicherung	S. 66
bb. Verfahrensrecht	S. 67

b.	Sowjetische Zone	S. 67
aa.	Einheitsversicherung	S. 67
bb.	Verfahrensrecht	S. 68
c.	Amerikanische Zone	S. 68
aa.	gegliedertes System	S. 69
bb.	Verfahrensrecht	S. 69
d.	Britische Zone	S. 70
aa.	Materielles Sozialversicherungsrecht	S. 70
bb.	Verfahrensrecht	S. 70
e.	Französische Zone	S. 71
aa.	Materielles Sozialversicherungsrecht	S. 71
bb.	Geplante Neuordnung der Versicherungsbehörden	S. 71
f.	Vereintes Wirtschaftsgebiet	S. 72
5.	Arbeitslosenversicherung	S. 72
6.	Kriegsopferversorgung	S. 74
a.	Sowjetische Zone	S. 74
b.	Westliche Zonen	S. 74
c.	Ausblick	S. 75
II.	Bayern	S. 75
1.	Versicherungsämter und Oberversicherungsämter	S. 75
2.	Bayerisches Landesversicherungsamt	S. 76
a.	Zuständigkeit	S. 76
b.	Organisation	S. 77
c.	Diskussion um die zukünftige Rolle	S. 77
III.	Sozialrechtlicher Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten nach Schaffung der Generalklausel in den Verwaltungsgesetzen	S. 77
1.	Problematik der Tätigkeit der Oberversicherungsämter als besondere Verwaltungsgerichte	S. 78
a.	Ablehnende Position	S. 79
aa.	Richterliche Unabhängigkeit	S. 79
bb.	Gewaltenteilungsgrundsatz	S. 80
b.	Befürwortende Position	S. 80
aa.	Besondere Verwaltungsgerichte	S. 81
bb.	Entstehungsgeschichte der Gesetze zur Verwaltungsgerichtsbarkeit	S. 81
cc.	Gewaltenteilungsgrundsatz	S. 82
dd.	richterliche Unabhängigkeit	S. 83

2. Würdigung aus heutiger Sicht	S. 84
a. Bundesverfassungsgericht	S. 84
b. Bundessozialgericht	S. 84
c. Würdigung	S. 84
 E) Die Behandlung der Gerichtsbarkeiten in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes und die Schaffung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit	 S. 87
I. Entstehungsgeschichte der Art. 95, 96 GG a.F.	S. 88
1. Artikel 129 des Herrenchiemseer Verfassungsentwurfs	S. 89
2. Beratungen des Ausschusses des Parlamentarischen Rates für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (Rechtspflegeausschuss)	S. 90
a. Oberstes Bundesgericht	S. 90
b. Obere Bundesgerichte	S. 91
aa. Unabhängiges Bundessozialgericht	S. 92
bb. Vier obere Bundesgerichte	S. 92
cc. Obligatorische Errichtung des Bundesarbeitsgerichts	S. 93
dd. Obligatorische Errichtung von vier Bundesgerichten	S. 95
3. Zusammenfassung: Schaffung von vier Gerichtsbarkeiten durch Art. 96 GG a.F.	S. 96
II. Entstehung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit	S. 97
1. Verschiedene Positionen zur Errichtung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit	S. 97
a. Traditionalistische Position	S. 97
aa. Trennung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit	S. 97
bb. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz	S. 98
(1) Wortlaut des Art. 96 GG a.F.	S. 98
(2) Entstehungsgeschichte des Art. 96 GG a.F.	S. 98
cc. Bundesversicherungsamt	S. 99
b. Reformerische Maximalposition	S.101
aa. Einheitsversicherung	S.101
bb. Gemeinsame Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit	S.101
2. Parlamentarische Initiativen zur Umsetzung des Art. 96 GG a.F.	S.103
a. Trennung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit	S.103
aa. Antrag der SPD- Fraktion des Bundestages vom 12. Juni 1951	S.103

bb. Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales	S.104
cc. 170. Sitzung des Bundestages	S.105
b. Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit vom 20. Mai 1952	S.105
c. Sozialgerichtsgesetz vom 3. September 1953	S.106
3. Gründe	S.107
a. Politische Gründe	S.107
b. Sachliche Gründe	S.108
c. Verfassungsrechtliche Vorgaben	S.109
aa. Gewaltenteilungsgrundsatz	S.109
bb. Richterliche Unabhängigkeit	S.111
4. Zusammenfassung	S.111
III. Das Sozialgerichtsgesetz vom 3. September 1953 und seine Ausführung durch das bayerische Landesrecht	S.113
1. Allgemeines	S.113
2. Neuerungen	S.113
a. Eigenständige Gerichtsbarkeit	S.113
b. Dreistufiger Rechtszug	S.113
c. Sitz des Bundessozialgerichts	S.114
d. Fachspruchkörper	S.116
e. Besetzung der Spruchkörper	S.116
3. Übertragung der Streitsachen	S.117
4. Würdigung	S.118
5. Die Ausführung des Sozialgerichtsgesetzes in Bayern	S.120
a. Sieben bayerische Sozialgerichte	S.120
aa. Gesetzesentwurf zur Ausführung des Sozialgerichtsgesetzes der Staatsregierung	S.121
bb. Anträge der Oberpfalz und Oberfrankens	S.121
cc. Beratung des Ausschusses für Sozialpolitische Angelegenheiten	S.121
dd. 173. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 16. Dezember 1953	S.123
(1) Soziale Gründe	S.123
(2) Detachierte Hilfskammern	S.124
(3) Historische Gründe	S.124
(4) Kosten	S.126
ee. 35. Sitzung des Bayerischen Senats am 18. Dezember 1953	S.126

b. Bayerisches Landessozialgericht	S.126
F) Fortbestand einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit?	S.128
I. Fachliche Anerkennung der Sozialgerichtsbarkeit	S.128
II. Reformbestrebungen	S.129
1. Reformansätze in der Vergangenheit	S.130
a. Einheitliche Verfahrensordnung	S.130
aa. Einheitliche Verfahrensordnung für alle Gerichtsbarkeiten	S.130
bb. Einheitliche Verfahrensordnung für die öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit	S.131
b. Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten	S.133
2. Neuere Reformansätze	S.134
a. Vorhaben der Bundesregierung	S.134
b. Gesetzesinitiative einzelner Länder zur Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten	S.135
aa. Prüfauftrag des Bundesrates an die Bundesregierung	S.135
bb. Bund-Länder-Arbeitsgruppe	S.135
cc. Gesetzesentwürfe	S.137
(1) Antrag zur Änderung des Grundgesetzes	S.138
(2) Antrag zum Entwurf eines Zusammenführungsgesetzes	S.138
(3) Gesetzgebungsverfahren	S.139
c. Übertragung der Angelegenheiten der Sozialhilfe an die Sozialgerichte	S.140
d. Reaktionen auf das Gesetzesvorhaben zur Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten	S.141
aa. Richterschaft	S.141
bb. Anwaltschaft	S.143
cc. Literatur	S.144
(1) Befürworter	S.144
(2) Gegner	S.145
e. Erneute Initiative	S.148
f. Jüngere Reformansätze zur Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen	S.148
aa. Herbstjustizministerkonferenz 2004	S.148
bb. Bericht der Arbeitsgruppe, Frühjahrsjustizministerkonferenz 2006	S.149
cc. Reaktionen auf das Vorhaben einer einheitlichen Verfahrensordnung	S.150

(1) Anwaltschaft und Sozialverbände	S.150
(2) Richterschaft	S.151
(3) Literatur	S.152
3. Stellungnahme	S.153
a. Flexiblerer Richtereinsatz	S.153
b. Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten und Verfahrensvereinheitlichung	S.154
c. Länderöffnungsklausel	S.154
d. Einheitliche Verfahrensordnung	S.155
e. Alternativen	S.156
G) Schlussfolgerungen	S.158
Literaturverzeichnis	S.161

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
aD	außer Dienst
aF	alte Fassung
AGSGG	Gesetz zur Ausführung des Sozialgerichtsgesetzes
Amtl	Amtlich
Anm	Anmerkung
Arb. f. d. brit. Z.	Arbeitsblatt für die britische Zone
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
Art	Artikel
AÜGSGG	Bayerische Aufgabenübertragungsgesetz zum Sozialgerichtsgesetz
BB	Der Betriebsberater
Bad	Badisch
Bay	Bayerisch
BDVR	Bund deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI	Bundesgesetzblatt
BK	Bonner Kommentar
BR	Bundesrat
BRAK	Bundesrechtsanwaltskammer
BSG	Bundessozialgericht
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
ChE	Herrenchiemsser Verfassungsentwurf
CSU	Christlich Soziale Union
DAV	Deutscher Anwaltsverein
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
dh	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DP	Deutsche Partei
DRiG	Deutsches Richtergesetz

DRiZ	Deutsche Richterzeitung
Drucks.	Drucksache
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Volkspartei
E	Entscheidung
Einf	Einführung
f	folgend
ff	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
FGG	Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit
FGO	Finanzgerichtsordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGK	Kommentar zum Grundgesetz
GsBl	Gesetzblatt
GVBl	Gesetzes- und Verordnungsblatt
Hess	Hessisch
Hrsg	Herausgeber
idF	in der Fassung
iSd	im Sinne des
iVm	in Verbindung mit
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LDP	Liberal-Demokratische Partei
LSG	Landessozialgericht
LVersA	Bayerisches Landesversicherungsamt
MArb	Bayerisches Ministerium für Soziale Fürsorge
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MFür	Staatsministerium für Wirtschaft, Abteilung für Arbeit und Fürsorge
MJu	Bayerisches Staatsministerium der Justiz
MRVO	Verordnung der Militärregierung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht

OVG	Oberverwaltungsgericht
RdA	Recht der Arbeit
RdNr	Randnummer
RegBl	Regierungsblatt
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RVA	Reichsversicherungsamt
RVO	Reichsversicherungsordnung
S	Seite
SGAG	Gesetzesentwurf zur Ausführung des Sozialgerichtsgesetzes
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGG	Sozialgerichtsgesetz
SJZ	Süddeutsche Juristen Zeitung
Sp	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StA	Staatsanzeiger
Stenogr.	Stenographisch
STPO	Strafprozessordnung
u.a.	unter anderem
usw	und so weiter
VGG	Verwaltungsgerichtsgesetze
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl	Vergleiche
VOBl	Verordnungsblatt
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
zB	zum Beispiel
ZfS	Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform

A) Einleitung

I. Zielsetzung der Arbeit

Die Sozialgerichtsbarkeit feierte im Jahre 2004 ihr 50-jähriges Bestehen. Anlässlich dieses Jubiläums wurden der Sozialgerichtsbarkeit und dem Bundessozialgericht von zahlreichen Stimmen in der Wissenschaft bestätigt, dass sie in den 50 Jahren ihres Bestehens allgemein Anerkennung gefunden hat. Der höchstrichterlichen Rechtsprechung wurde ein hohes fachliches Niveau bescheinigt.

Zur gleichen Zeit wurde in der Politik diskutiert, die Sozialgerichtsbarkeit mit der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit zusammenzulegen. Diese Diskussion um die Sozialgerichtsbarkeit ist nicht neu, sondern besteht seit Verabschiedung des Sozialgerichtsgesetzes. Der Entwurf eines Zusammenführungsgesetzes vom November 2004 sieht vor, den Ländern die Befugnis zuzugestehen, die Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit oder lediglich die Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit zusammenzulegen. Diese Gesetzesentwürfe verfielen 2004 der Diskontinuität, werden aber in der 16. Wahlperiode von den Ländern Baden-Württemberg, Bremen, Sachsen und Sachsen-Anhalt weiterverfolgt. Im März 2006 wurde dem Bundestag der Entwurf eines Zusammenführungsgesetzes und ein Grundgesetzänderungsantrag vorgelegt¹. Eine Beschlussfassung im Bundestag ist noch nicht erfolgt.

Außerdem wird in jüngster Zeit diskutiert, eine einheitliche Verfahrensordnung für alle Gerichtsbarkeiten zu schaffen.

Eine der Aufgaben dieser Arbeit soll es sein, aufzuzeigen, dass ein eigenständiger sozialrechtlicher Rechtsschutz auf eine Tradition von mehr als 120 Jahren zurückblicken kann und der Fortbestand einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit heute auch aus historischer Sicht geboten ist. Zu diesem Zweck soll die geschichtliche Entwicklung des sozialrechtlichen Rechtsschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Situation in Bayern in der Zeit von 1883 bis heute untersucht werden.

Es soll dabei aufgezeigt werden, wie der Rechtsschutz ausgestaltet war und wie er sich weiterentwickelte. Dabei wird auch jeweils auf die politische Gesamtlage eingegangen werden.

¹ In der 16. Wahlperiode wurden der Entwurf eines Zusammenführungsgesetz und der Grundgesetzänderungsantrag (BR-Drucks. 47/06) in der 819. Sitzung am 10.2.2006 beschlossen und am 23.03.2006 mit der BT-Drucks. 16/1034 und BT-Drucks. 16/1040 dem Bundestag vorgelegt.

Das materielle Sozialrecht soll nur insoweit behandelt werden als dies zum Verständnis des sozialrechtlichen Rechtsschutzes erforderlich ist².

Thema der Arbeit ist auch, darzulegen, warum 1953 mit der Verabschiedung des Sozialgerichtsgesetzes eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit entstanden ist und welche Vorgaben das Grundgesetz im Bezug auf die Gerichtsbarkeiten der Bundesrepublik Deutschland im Allgemeinen und die Sozialgerichtsbarkeit im Speziellen machte.

Mit den Bestrebungen in der Politik, eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit abzuschaffen, will sich diese Arbeit kritisch auseinandersetzen.

II. Gang der Erörterung

Aufgeteilt ist die Arbeit in sieben Kapitel. Kapitel A (Einleitung) dient der Klärung der Zielsetzung der Arbeit, der Begriffsbestimmungen und der kurzen Erläuterung der geschichtlichen Entwicklung der höchsten Gerichtsbarkeiten in Deutschland seit dem Mittelalter.

In Kapitel B werden die Vorläufer der Sozialgerichtsbarkeit seit 1883 untersucht. Dabei soll aufgezeigt werden, dass bereits seit 1884 ein sozialrechtlicher Rechtsschutz existierte, der weitgehend Vorbildfunktion für die heutige Sozialgerichtsbarkeit hatte, jedoch nicht den heutigen rechtsstaatlichen Anforderungen an eine Gerichtsbarkeit entsprach.

Kapitel C und D zeigen die Entwicklung des sozialrechtlichen Rechtsschutzes von 1933 bis 1945 sowie die Veränderungen ab 1945 auf. Beide Aspekte sind nicht Hauptuntersuchungsgegenstand der Arbeit und sollen lediglich dem besseren Verständnis für die Ausgangslage im Jahre 1949 dienen.

Kapitel E bildet mit Kapitel B den Schwerpunkt der Arbeit. In diesem Kapitel werden zwei Gesichtspunkte untersucht: Zum einen die Behandlung der Gerichtsbarkeiten, insbesondere der Sozialgerichtsbarkeit in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes, zum anderen das Sozialgerichtsgesetz in seiner Entstehungsgeschichte und Ausgestaltung.

Kapitel F behandelt die Entwicklung der Sozialgerichtsbarkeit von 1954 bis heute. Dabei wird lediglich die immer wieder aufkommende Diskussion um die Zusammenlegung aller bzw. der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten sowie einer einheitlichen Verfahrensordnung dargestellt. Abschließend werden die Ergebnisse dieser Arbeit zusammengefasst und kritisch zu den Reformbestrebungen Stellung genommen.

² Ein umfassender Überblick über die Entwicklung des materiellen Sozialrechts findet sich bei *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Ein Grundriss, 1. Auflage, 2003.

III. Begriffsbestimmungen

1. Gerichtsbarkeit

Die Gerichtsbarkeit ist heute in Art. 95 Abs. 1 GG geregelt. Diese Bestimmung geht auf eine Grundgesetzänderung aus dem Jahre 1968 zurück³. In der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 waren die Gerichtsbarkeiten der Bundesrepublik Deutschland und die Errichtung von oberen Bundesgerichten in Art. 96 Abs. 1 GG enthalten.

Art. 95 Abs. 1 GG in der gegenwärtigen Fassung benennt die ordentliche, die Verwaltungs-, die Finanz-, die Arbeits- und die Sozialgerichtsbarkeit als die fünf Gerichtsbarkeiten der Bundesrepublik Deutschland und bestimmt, dass für diese Gebiete oberste Gerichtshöfe zu errichten sind.

Unter Gerichtsbarkeit versteht man die Machtbefugnis des Staates, Rechtsprechung auszuüben⁴. Nach Art. 92 GG ist die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut und wird durch das Bundesverfassungsgericht, die im Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte und die Gerichte der Länder ausgeübt. Richter sind organisatorisch selbständig, persönlich und sachlich unabhängig sowie neutral („unbeteiligte Dritte“) gegenüber den Verfahrensbeteiligten⁵. Die Funktion der rechtsprechenden Gewalt ist es, in Fällen eines verletzten oder bestrittenen Rechts autoritativ zu entscheiden sowie die Rechts- und Freiheitssphäre des Bürgers wirksam zu schützen⁶.

2. Sozialgerichtsbarkeit

Der Begriff „Sozialgerichtsbarkeit“ geht ebenfalls auf Art. 96 Abs. 1 GG in der Fassung vom 23. Mai 1949 zurück. Bis dahin gab es keine „Sozialgerichtsbarkeit“ in dem im Sozialgerichtsgesetz festgelegten Sinne⁷.

Der Begriff „Sozialgerichtsbarkeit“ wird heute in einem zweifachen Sinn gebraucht. Er stellt einerseits die zusammenfassende Bezeichnung der Sozialgerichte, der Landessozialgerichte und des Bundessozialgerichts dar, die die Sozialgerichtsbarkeit im institutionellen Sinne bilden⁸. Sozialgerichtsbarkeit ist damit die Rechtsprechung durch

³ 16. Gesetz zur Änderung des GG vom 18.6.1968, BGBl. I, S. 657.

⁴ Vgl. Kissel, Gerichtsbarkeit, in: *Tilch/Arloth*, Deutsches Rechtslexikon, Band 2, 2001, S. 1888.

⁵ Vgl. *Pieroth* in: *Jarass/Pieroth*, GGK, 7. Auflage, 2004, Art. 92, Rdnr. 10,7.

⁶ Vgl. *Degenhart*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 1988, § 76, Rdnr. 1.

⁷ Vgl. *Behn*, in: *Peters/Sautter/Wolff*, Kommentar zur Sozialgerichtsbarkeit, Stand: 2005, 4. Auflage, 1966, § 1, Rdnr. 2.

⁸ Vgl. *Wenner/Terdenge/Krauß*, Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit, Strukturen-Kompetenzen - Verfahren, 3. Auflage, 2005, Rdnr. 1.

die Sozialgerichte auf den ihnen durch § 51 Sozialgerichtsgesetz (SGG) zugewiesenen Gebieten und die sonst den Sozialgerichten zugewiesenen Aufgaben⁹.

Der Begriff „Sozialgerichtsbarkeit“ umschreibt andererseits eine bestimmte Ausprägung staatlicher Tätigkeit: Die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit müssen gemäß § 1 SGG unabhängig und von den Verwaltungsbehörden organisatorisch getrennt sein¹⁰.

Die Sozialgerichte sind gemäß § 1 SGG besondere Verwaltungsgerichte, die über Streitigkeiten öffentlich-rechtlicher Natur entscheiden.

3. Verwaltungsgerichtsbarkeit

Unter Verwaltungsgerichtsbarkeit versteht man die Tätigkeit der Verwaltungsgerichte als Organe der Rechtsprechung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts unter Einschluss der gerichtlichen Selbstverwaltung¹¹. Der Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit bezieht sich nur auf die allgemeinen Verwaltungsgerichte. Die Finanzgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit gehören trotz ihres Charakters als Sonderverwaltungsgerichtsbarkeiten nicht zur Verwaltungsgerichtsbarkeit i.S.v. § 1 VwGO¹².

4. Sozialrecht

Zum Sozialrecht im formellen Sinne gehören ohne Rücksicht auf den Inhalt diejenigen Rechtssätze, die der Gesetzgeber dem Sozialrecht im Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches, SGB I, zuweist. Teilbereiche des Sozialrechts, die nicht im Sozialgesetzbuch aufgenommen sind, gelten als besondere Teile des Sozialgesetzbuches gemäß § 68 SGB I. Soweit die Ziele des Sozialrechts, wie die Abwehr von Not durch Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, der Abbau von Wohlstandsunterschieden und die Sicherung des erlangten Lebensstandards gerade durch die Gewährung von Sozialleistungen verfolgt werden, handelt es sich um Sozialrecht im materiellen Sinn¹³.

Das Sozialrecht gliedert sich nach der klassischen Einteilung in die Sozialversicherung, die Versorgung (z.B. Kriegsopferversorgung) und die Fürsorge (z.B. Sozialhilfe).

⁹ Vgl. Keller, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, Sozialgerichtsgesetz, Kommentar, 8. Auflage, 2005, § 1 Rdnr. 1.

¹⁰ Vgl. Wenner/Terdenge/Krauß, Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit, Strukturen-Kompetenzen - Verfahren, 3. Auflage, 2005, Rdnr. 1.

¹¹ Vgl. Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Auflage, 2005, § 1, Rdnr. 3.

¹² Vgl. Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Auflage, 2005, § 1, Rdnr. 3.

¹³ Vgl. Waltermann, Sozialrecht, 4. Auflage, 2004, Rdnr. 33.

Heute unterscheidet man zwischen der sozialen Vorsorge, der sozialen Entschädigung, der sozialen Hilfe und der sozialen Förderung. Zur Vorsorge zählen die fünf Zweige der Sozialversicherung, nämlich die Krankenversicherung, die Pflegeversicherung, die Unfallversicherung, die Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung. Soziale Entschädigung stellt einen Schadensausgleich aus öffentlichen Mitteln für solche Gesundheitsschäden bereit, für die die Allgemeinheit eine besondere Verantwortung trägt (z.B. Kriegsopferversorgung). Die Soziale Hilfe in Form der Sozialhilfe und die soziale Förderung, die in Form von Entfaltungshilfen gewährt wird, sind Leistungen, die auf den Ausgleich besonderer Leistungsschwächen gerichtet sind. Zu der Sozialen Hilfe zählt auch die Grundsicherung für Arbeitssuchende¹⁴.

IV. Historische Entwicklung der höchsten Gerichtsbarkeit in Deutschland

Zum allgemeinen Verständnis soll hier kurz auf die Entwicklung der höchsten Gerichtsbarkeit in Deutschland im 19. Jahrhundert eingegangen werden.

Im 19. Jahrhundert nahm das Bestreben nach einer einheitlichen obersten Gerichtsbarkeit und der Rechtsvereinheitlichung im materiellen Recht bei gleichzeitigem Entstehen der Bundesstaatsidee zu¹⁵.

In der Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 16. April 1867 war ein Bundesgericht nicht vorgesehen. 1869 wurde jedoch als oberster Gerichtshof für das gesamte Bundesgebiet das Bundes-Oberhandelsgericht (ab 1870 Reichs-Oberhandelsgericht) mit Sitz in Leipzig errichtet. Die sachliche Zuständigkeit beschränkte sich zunächst auf Handelssachen, wurde aber schrittweise auf diejenigen Bereiche des bürgerlichen Rechts erweitert, die eine Vereinheitlichung erforderten¹⁶. Der Reichstag hatte es ursprünglich abgelehnt, die Zuständigkeit des Bundes-Oberhandelsgerichts für die gesamte Rechtspflege auszugestalten, weil die damalige Zersplitterung des bürgerlichen Rechts eine erfolgreiche Rechtspflege auf so breiter Grundlage unmöglich gemacht hätte¹⁷. Das Bundes-Oberhandelsgericht setzte sich aus dem Präsidenten, einem oder mehreren Vizepräsidenten sowie der erforderlichen Zahl von Räten zusammen. Ihre Ernennung oblag auf Vorschlag des Bundesrats dem Bundespräsidenten. Bei den Mitgliedern handelte es sich um Rechtskundige, die befähigt waren, zum rechtskundigen Mitglied eines oberen Gerichtshofs eines Gliedstaates ernannt zu werden oder die an

¹⁴ Vgl. *Waltermann*, Sozialrecht, 4. Auflage, 2004, Rdnr. 63 f.

¹⁵ Vgl. *Voßkuhle*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG III, Art. 95, Rdnr. 6; Vgl. *Laufs*, Die Anfänge einheitlicher höchster Gerichtsbarkeit in Deutschland, JuS 1969, S. 256 ff., S. 257.

¹⁶ Vgl. *Laufs*, Die Anfänge einheitlicher höchster Gerichtsbarkeit in Deutschland, JuS 1969, S. 256 ff., S. 258 f.

¹⁷ Vgl. *Werkmüller*, Bundesoberhandelsgericht, in: *Erlar/Kaufmann* (Hrsg.), Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte, Band 1, 1971, Sp. 536.

einer deutschen Universität die Stellung eines ordentlichen öffentlichen Lehrers des Rechts bekleideten. Diese Stellung der Mitglieder war für die weitere Entwicklung richtungsweisend¹⁸. Das Bundes-Oberhandelsgericht wird heute aufgrund seines erfolgreichen Wirkens für die Rechtseinheit durch einheitliche Anwendung des gemeinen Rechts und einheitlicher Auslegung des Reichsrechts als Fundament der neuen Rechtspflege angesehen¹⁹.

Am 1. Oktober 1879 trat an Stelle des Reichs-Oberhandelsgericht als höchstes Gericht des Deutschen Reichs für Zivil- und Strafsachen das Reichsgericht. Mit der Errichtung des Reichsgerichts war in der deutschen Rechtsgeschichte zum ersten Mal ein Gericht vorhanden, das rechtseinheitlich mit einer so umfassenden Zuständigkeit als höchstes Gericht ausgestattet war und das auch in der Lage war, Rechtseinheit durchzusetzen²⁰. Bei Beginn seiner Tätigkeit war es mit einem Präsidenten, sieben Senatspräsidenten und sechzig Räten ausgestattet. Der Präsident des Reichsgerichts wurde auf Vorschlag des Bundesrats vom Kaiser (ab 1919 vom Reichspräsidenten auf Vorschlag des Reichsrats) ernannt. Die Mitglieder des Reichsgerichts mussten die Fähigkeit zum Richteramt in einem Gliedstaat erlangt und das 35. Lebensjahr vollendet haben²¹.

Bis zum Ende der Weimarer Zeit wurden nach und nach neben dem Reichsgericht noch weitere oberste Gerichte geschaffen: Der Reichsdisziplinarhof (1873), das Reichsmilitärgericht (1900), der Reichsfinanzhof (1918), das Wahlprüfgericht (1920), der Staatsgerichtshof (1921), das Reichsversorgungsgericht (1922), das Reichsbahngericht (1924) und das Reichsarbeitsgericht (1926). Als besondere Verwaltungsgerichte wurden u. a. das Reichsoberseeamt (1877) und das Reichsversicherungsamt (1884) errichtet. Trotz Bemühungen in der Weimarer Zeit, ein Reichsverwaltungsgericht zu schaffen, wurde dies schließlich erst 1941 errichtet. In den Bundesstaaten waren Verwaltungsgerichte in den sechziger und siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts entstanden: in Baden 1863, Preußen 1872, Württemberg 1876 und Bayern 1878²².

¹⁸ Vgl. *Laufs*, Die Anfänge einheitlicher höchster Gerichtsbarkeit in Deutschland, JuS 1969, S. 256 ff., S. 258 f.

¹⁹ Vgl. *Werkmüller*, Bundesoberhandelsgericht, in: *Erlar/Kaufmann* (Hrsg.), Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte, Band 1, 1971, Sp. 537.

²⁰ Vgl. *Pfeiffer*, Das Reichsgericht und seine Rechtsprechung, DRiZ 1979, S. 325 ff., S. 325.

²¹ Vgl. *Zimmer*, Reichsgericht, in: *Erlar/Kaufmann* (Hrsg.), Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte, Band 4, 1990, S. 576.

²² Vgl. *Anschütz*, Verwaltungsgerichtsbarkeit in *Hinneberg* (Hrsg.), Kultur der Gegenwart, Systematische Rechtswissenschaft, 1913, 2. Auflage. S. 384.

B) Die Vorläufer der Sozialgerichtsbarkeit

Eine eigenständige, voll rechtsstaatlich strukturierte Sozialgerichtsbarkeit entstand erst durch das Sozialgerichtsgesetz vom 3. September 1953. Im folgenden Kapitel sollen die Vorgängerinstitutionen für den sozialrechtlichen Rechtsschutz im Kaiserreich und in der Weimarer Republik untersucht werden.

I. Bismarcksche Sozialgesetzgebung - von der Reichsgründung bis zur Reichsversicherungsordnung (1871-1911)

1. Bismarcksche Sozialversicherungsgesetze

Am 1. Januar 1871 erfolgte durch den Beitritt der süddeutschen Staaten zum Norddeutschen Bund die kleindeutsche Reichsgründung. Das Deutsche Reich war ein Bundesstaat mit 25 Gliedstaaten. Die Reichsverfassung von 1871 bezeichnet die Gliedstaaten ausdrücklich als Bundesstaaten, die im Bundesrat, dem obersten Organ des Reiches, vertreten waren²³. Der preußische König Wilhelm I. wurde am 18. Januar 1871 zum Deutschen Kaiser proklamiert; Otto von Bismarck wurde erster Reichskanzler.

Bismarck setzte sich als Reichskanzler für die Durchführung einer sozialen Reform ein: Die vom Reichstag beschlossenen Sozialversicherungsgesetze sahen für die Versicherungszweige Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherung einen Versicherungszwang für die Arbeiter vor. Diese sogenannten Bismarckschen Sozialversicherungsgesetze enthielten neben den Vorschriften des materiellen Rechts auch solche des Verfahrensrechts. Eine gesetzliche Regelung des Verfahrensrechts im gleichen Gesetz wie das materielle Recht war neu; damit unterschied sich das Sozialversicherungsrecht von anderen Rechtsmaterien wie etwa den von den Reichsjustizgesetzen betroffenen Rechtsgebieten²⁴.

Während das Krankenversicherungsgesetz von 1883 den Rechtsschutz noch bereits bestehenden Gerichten übertrug, wurden durch das Unfallversicherungsgesetz von 1884 und daran anknüpfend durch das Invaliditäts- und Altersversicherungsgesetz von 1889 spezielle Schiedsgerichte und das Reichsversicherungsamt errichtet, die die Rechtsprechungsfunktion für diese Versicherungszweige ausübten.

²³ Vgl. *Eisenhardt*, Deutsche Rechtsgeschichte, 4. Auflage, 2004, S. 389 f.

²⁴ Vgl. *Bogs*, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Sozialrechtssprechung, Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, Band 1, 1. Auflage, 1979, S. 3 ff., S. 4.

a. Die Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881 von Kaiser Wilhelm I.

Die als Kaiserliche Botschaft bekannt gewordene von Bismarck verfasste Thronrede zur Eröffnungssitzung der fünften Legislaturperiode des Reichstages am 17. November 1881 leitete die sozialen Reformen ein²⁵. In dieser legte Kaiser Wilhelm I. dem Reichstag nahe, für die Arbeiter eine Kranken-, Unfall- sowie Invaliditäts- und Altersversicherung einzuführen. Damit wurde die klassische Dreiteilung der Sozialversicherung erstmalig angedeutet. Diese sogenannten Arbeiterversicherungen sollten als korporative Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung stehen sowie den Versicherten einen Rechtsanspruch auf Versorgung einräumen²⁶. Die Kaiserliche Botschaft wurde bereits damals als Magna Charta der Sozialversicherung bezeichnet²⁷.

b. Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter vom 15. Juni 1883

Als erstes Sozialversicherungsgesetz trat das Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter vom 15. Juni 1883²⁸ am 1. Dezember 1884 in Kraft. Es war in der Reichstagssitzung vom 31. Mai 1883 mit einer Mehrheit von 216 gegen 99 Stimmen angenommen worden²⁹. Das Gesetz knüpfte an ein bestehendes, u. a. in der Gewerbeordnung des Deutschen Reiches³⁰ und in dem Gesetz über die eingeschriebenen Hilfskassen vom 7. April 1876³¹ geregeltes Krankenkassenwesen an³². Nach mehrfacher Abänderung wurde das Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter am 10. April 1892 als Krankenversicherungsgesetz bekannt gegeben³³. Weitere Änderungen ergaben sich durch das Gesetz betreffend die Abänderung des Krankenversicherungsgesetzes vom 30. Juni 1900³⁴.

aa. materielles Recht

Das Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter von 1883 führte den Versicherungszwang für Arbeiter und Angestellte in Bergbau, Industrie, Eisenbahn, Binnendampfschifffahrt, Handwerk und Gewerbe ein und erlaubte die Erstreckung auf

²⁵ Vgl. Eröffnungssitzung des Reichstags vom 17.11.1881, Stenogr. Bericht, S. 1 ff.

²⁶ Vgl. Eröffnungssitzung des Reichstags vom 17.11.1881, Stenogr. Bericht, S. 2.

²⁷ Vgl. *Crome*, Der Rechtsschutz des Arbeiters in den Reichsversicherungsgesetzen und dem Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Inaugural-Dissertation, 1911, S. 2.

²⁸ RGBl. 1883, S. 73.

²⁹ Vgl. 92. Reichstagssitzung vom 31.5.1883, Stenogr. Bericht, S. 2696.

³⁰ RGBl. 1874, S. 134.

³¹ RGBl. 1876, S. 125.

³² Vgl. *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Ein Grundriss, 1. Auflage, 2003, S. 76 ff.

³³ RGBl. 1892, S. 417.

³⁴ RGBl. 1900, S. 332.

weitere Personen, insbesondere im Transportwesen, in der Heimindustrie sowie in der Land- und Forstwirtschaft³⁵. Als Versicherungsträger waren die Orts-, Betriebs-, Bau-, Innungskrankenkassen, Knappschafts- und Hilfskassen sowie die Gemeindekrankenkassen vorgesehen. Als Krankenunterstützungsleistungen wurden ab Beginn der Krankheit für maximal dreizehn Wochen freie ärztliche Behandlung, Arznei und Heilmittel sowie Krankengeld gewährt. Im Todesfall eines Mitglieds war Sterbegeld zu zahlen.

bb. Verfahrensrecht

Rechtsschutz wurde durch das Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter von 1883 sowohl vor den ordentlichen Gerichten, den Verwaltungsgerichten als auch den Gewerbegerichten gewährt. Das Vorhaben, den Rechtsschutz ausschließlich den Verwaltungsgerichten zu übertragen, wie es im Regierungsentwurf ursprünglich vorgesehen war³⁶, konnte sich bei den Kommissionsberatungen nicht durchsetzen³⁷.

Bei Streitigkeiten über das Versicherungsverhältnis und über Leistungsansprüche sowie über Unterstützungsansprüche entschied die Aufsichtsbehörde, § 58 des Gesetzes betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter. Gegen Entscheidungen der Aufsichtsbehörde stand der ordentliche Rechtsweg offen. Die Länder konnten diese Streitigkeiten allerdings auch dem Verwaltungsstreitverfahren zuweisen. Von diesem Recht machte Bayern durch das Bayerische Ausführungsgesetz vom 26. Mai 1892³⁸, Sachsen durch das Sächsische Gesetz über Verwaltungsrechtspflege vom 19. Juli 1900 sowie Württemberg durch das Württembergische Ausführungsgesetz vom 24. Mai 1893 Gebrauch³⁹.

Bei streitigen Erstattungsansprüchen der Gemeinden oder Ortsarmenverbände sowie bei Streitigkeiten zwischen Gemeindekrankenkassen und Krankenkassen über den Ersatz irrtümlich geleisteter Unterstützungen waren die Verwaltungsgerichte zuständig (vgl. § 58 Abs. 2 des Gesetzes betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter). Erstattungsansprüche der Gemeinden oder Ortsarmenverbände entstanden, wenn von Gemeinden oder Ortsarmenverbänden Unterstützung an Versicherte für einen Zeitraum geleistet wurde, für welchen dem Unterstützten ein Anspruch aus der

³⁵ Vgl. *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Ein Grundriss, 1. Auflage, 2003, S. 78.

³⁶ Vgl. § 52 des Entwurfs zum Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, Drucksache Nr. 14, Stenogr. Berichte 1882/83, Anlagen, S. 134.

³⁷ Drucksache Nr. 211, Stenogr. Berichte 1882/83, Anlagen, S. 804 f.

³⁸ GVBl. 1892, S. 144.

³⁹ Nachweis bei *Crome*, Der Rechtsschutz des Arbeiters in den Reichsversicherungsgesetzen und dem Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Inaugural-Dissertation, 1911, S. 6 f.

Krankenversicherung zustand. Auf die Gemeinde oder den Ortsarmenverband ging dann dieser Anspruch in Höhe der gewährten Unterstützung über.

Über Beitragsstreitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Versicherten entschieden gemäß § 53 Abs. 2 des Gesetzes betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter die Gewerbegerichte, die im ganzen Reichsgebiet durch das Gewerbegerichtsgesetz vom 29. Juli 1890 errichtet wurden⁴⁰. Gegen Endurteile des Gewerbegerichts fand Berufung an das Landgericht statt.

c. Das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 - Geburtsstunde eines eigenständigen sozialversicherungsrechtlichen Rechtsschutzes

Ein erster und zweiter Entwurf zum Unfallversicherungsgesetz, die dem Reichstag im März 1881 und am 8. Mai 1882 vorgelegt worden waren, wurden später wieder zurückgezogen. Erst ein dritter Entwurf, der dem Reichstag am 6. März 1884 zugeing, wurde zum Gesetz erhoben⁴¹. Das Unfallversicherungsgesetz wurde am 6. Juli 1884 verkündet⁴² und trat am 1. Oktober 1885 in Kraft.

Dem Unfallversicherungsgesetz war das Haftpflichtgesetz vom 7. Juni 1871 vorausgegangen, das eine zivilrechtliche Haftpflicht der Unternehmer gegenüber ihren Arbeitern vorschrieb. Diese Regelung sollte durch eine öffentlich-rechtliche verschuldensunabhängige Unfallversicherung ersetzt werden. Daneben wurde das Unfallversicherungsgesetz in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben⁴³, das Bauunfallversicherungsgesetz⁴⁴, das Seeunfallversicherungsgesetz⁴⁵ und das Gesetz betreffend die Fürsorge für Beamte und Personen des Soldatenstandes infolge von Betriebsunfällen⁴⁶ erlassen. Diese Unfallversicherungsgesetze wurden durch das Gesetz betreffend die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze vom 5. Juli 1900⁴⁷ neu gefasst.

aa. Materielles Recht

Das Unfallversicherungsgesetz von 1884 schrieb den Versicherungszwang für in Bergwerken und ähnlichen Anlagen, in Fabriken und Hochbaubetrieben Beschäftigte für

⁴⁰ RGBl. 1890, S.141.

⁴¹ Vgl. *Kleeis*, Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, Nachdruck der 1928 erschienenen Ausgabe, *Dowe (Hrsg.)*, 1.Auflage, 1981, S. 121 ff.

⁴² RGBl. 1884, S. 69.

⁴³ RGBl. 1886, S. 132.

⁴⁴ RGBl. 1887, S. 287.

⁴⁵ RGBl. 1887, S. 329.

⁴⁶ RGBl. 1886, S. 53.

⁴⁷ RGBl. 1900, S. 573.

das Unfallrisiko in diesen Betrieb vor. Durch das Änderungsgesetz vom 5. Juli 1900 wurde der Versicherungskreis auf weitere Berufszweige erweitert. Unfallversicherungsträger waren fachlich gegliederte Berufsgenossenschaften.

bb. Verfahrensrecht

Das Unfallversicherungsgesetz von 1884 schuf einen ersten eigenständigen sozialversicherungsrechtlichen Rechtsschutz mit den Schiedsgerichten und dem Reichsversicherungsamt als Rechtsprechungsorgane. Das Reichsversicherungsamt nahm als Behörde - entgegen dem Gewaltenteilungsgrundsatz - neben Verwaltungsauch Rechtsprechungsaufgaben wahr. Der Aufgabenbereich des Reichsversicherungsamts wurde in den folgenden Jahren schrittweise auf das gesamte Sozialversicherungsrecht ausgedehnt⁴⁸.

Neu geschaffene Landesversicherungsämter konnten für das Gebiet des jeweiligen Bundesstaates gewisse Befugnisse des Reichsversicherungsamts übernehmen. Auf das Reichsversicherungsamt und die Landesversicherungsämter wird später noch genauer eingegangen werden.

Über die Entschädigungsansprüche der Versicherten der Unfallversicherung entschieden die Berufsgenossenschaften als Unfallversicherungsträger durch förmlichen Bescheid, § 57 Unfallversicherungsgesetz. Dagegen konnte Berufung zu den Schiedsgerichten erhoben werden, § 62 Unfallversicherungsgesetz. Gegen die Entscheidungen der Schiedsgerichte war das Rechtsmittel des Rekurses an das Reichsversicherungsamt gegeben, § 63 Unfallversicherungsgesetz.

(1) Berufung zu den Schiedsgerichten

Für jeden Bezirk bzw. jede Sektion einer Berufsgenossenschaft wurden Schiedsgerichte errichtet, § 46 Unfallversicherungsgesetz. Dies sollte die leichte Erreichbarkeit für die Arbeiter sicherstellen⁴⁹.

Die Berufung konnte zu demjenigen Schiedsgericht, in dessen Bezirk der Betrieb, in welchem der Unfall sich ereignet hatte, gelegen war, erhoben werden. Es wurde mit einem Vorsitzenden und je zwei ehrenamtlichen Beisitzern aus dem Kreis der Arbeitgeber bzw. der Versicherten besetzt. Der Vorsitzende leitete als öffentlicher Beamter die Verhandlungen. Die Kaiserliche Verordnung vom 2. November 1885 regelte das gerichtsförmig ausgestaltete Verfahren vor den Schiedsgerichten⁵⁰.

⁴⁸ auf die Krankenversicherung 1914, die Angestellten- und Knappschaftsversicherung 1922/23, die Arbeitslosenversicherung 1927; dazu siehe näher unter II, 2; III, 1.

⁴⁹ Vgl. Begründung zum dritten Entwurf des Unfallversicherungsgesetzes vom 6. März 1884, Anlage Nr. 4, Stenogr. Bericht 1884, Anlagen, S. 81.

⁵⁰ RGBl. 1885, S. 279.

(2) Rekursverfahren vor dem Reichsversicherungsamt

Gegen die Entscheidung der Schiedsgerichte konnte das Rechtsmittel des Rekurses bei dem Reichsversicherungsamt eingelegt werden, § 63 Unfallversicherungsgesetz. Im Verfahren vor dem Reichsversicherungsamt galt gemäß der Kaiserlichen Verordnung betreffend die Formen des Verfahrens und den Geschäftsgang des Reichsversicherungsamts vom 5. August 1885⁵¹, ergänzt und abgeändert durch die Verordnung betreffend den Geschäftsgang und das Verfahren des Reichsversicherungsamts vom 19. Oktober 1900⁵², der Offizialbetrieb, die Erforschung der materiellen Wahrheit von Amts wegen, die freie Beweiswürdigung sowie das Verbot der Überschreitung der erhobenen Ansprüche und das Verbot der reformatio in peius.

Das Reichsversicherungsamt überprüfte den Fall im Rekursverfahren in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht. Die neu vorzubringenden Tatsachen und Beweismittel waren in einem Schriftsatz zu bezeichnen, § 29 Abs. 2 der Verordnung betreffend den Geschäftsgang und das Verfahren des Reichsversicherungsamts vom 19. Oktober 1900. Über den Rekurs, der keine aufschiebende Wirkung hatte, wurde in der Besetzung von sieben Richtern entschieden: zwei richterliche Beamte, zwei ständige Mitglieder, die die Befähigung zum höheren Justiz- oder Verwaltungsdienst besaßen, und zwei Laienrichter, die als Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber deren Interessen vertraten, sowie fakultativ ein Mitglied des Bundesrates.

d. Das Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22. Juni 1889

Das Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22. Juni 1889⁵³ trat am 1. Januar 1891 in Kraft. Es wurde durch das am 1. Januar 1900 in Kraft getretene Invalidenversicherungsgesetz vom 19. Juli 1899⁵⁴ abgeändert.

aa. Materielles Recht

Das Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 führte den Versicherungszwang für alle Lohnarbeiter und unteren Betriebsbeamten ab dem 16. Lebensjahr ein. Das Invalidenversicherungsgesetz von 1899 dehnte den Versicherungszwang auf sonstige Angestellte, deren dienstliche Beschäftigung ihren Hauptberuf bildete, sowie Lehrer und Erzieher aus. Bei Erwerbsunfähigkeit wurde eine besondere Alters- und Invalidenrente gezahlt; Altersrente wurde mit der Vollendung des 70. Lebensjahrs gewährt. Versicherungsträger waren die Landesversicherungsanstalten.

⁵¹ RGBl. 1885, S. 255.

⁵² RGBl. 1900, S. 983.

⁵³ RGBl. 1889, S. 97.

⁵⁴ RGBl. 1899, S. 463.

bb. Verfahrensrecht

Die Landesversicherungsanstalten entscheiden als Versicherungsträger über den Antrag auf Rente durch förmlichen Bescheid. Wie im Unfallversicherungsgesetz war vorgesehen, dass gegen den Bescheid der Versicherungsträger Berufung zu den Schiedsgerichten eingelegt werden konnte, § 77 Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung⁵⁵. Die Schiedsgerichte wurden bei den Versicherungsanstalten errichtet. Als entscheidender Unterschied zum Unfallversicherungsgesetz konnte bei Streitigkeiten in der Invaliditäts- und Altersversicherung gegen die Entscheidung der Schiedsgerichte nur Revision zum Reichsversicherungsamt eingelegt werden. Bei der Revision erfolgte lediglich eine Rechtskontrolle in rechtlicher und nicht in tatsächlicher Hinsicht.

Streitigkeiten über Ersatzansprüche zwischen den Versicherungsanstalten und Krankenkassen wurden im Verwaltungsstreitverfahren bzw. wenn ein solches nicht bestand von den ordentlichen Gerichten entschieden, § 12 Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung.

(1) Berufung zu den Schiedsgerichten

Für die Bezirke jeder Landesversicherungsanstalt, ähnlich wie bei den Berufsgenossenschaften des Unfallversicherungsgesetzes, wurde mindestens ein Schiedsgericht errichtet, § 70 Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung⁵⁶. Die Bezirke der Schiedsgerichte der Unfallversicherung deckten sich jedoch nicht mit denen der Invalidenversicherung⁵⁷. Das Schiedsgericht setzte sich aus einem öffentlichen Beamten als ständigem Vorsitzenden und Beisitzern, die in gleichen Teilen von dem Arbeitgebern und Versicherten gewählt wurden, zusammen. Der Vorsitzende führte die Verhandlungen des Schiedsgerichts. Das Verfahren war durch die Verordnung vom 6. Dezember 1899, betreffend das Verfahren vor den auf Grund des Invalidenversicherungsgesetzes errichteten Schiedsgerichte⁵⁸, geregelt. In dieser waren allgemeine Verfahrensgrundsätze wie der Öffentlichkeitsgrundsatz, der Grundsatz der Mündlichkeit des Verfahrens und der Amtsermittlungsgrundsatz vorgesehen; die Schiedsgerichte wurden als unabhängige staatliche Gerichte ausgestaltet.

⁵⁵ § 114 Invalidenversicherungsgesetz.

⁵⁶ § 103 Invalidenversicherungsgesetz.

⁵⁷ Vgl. Das Reichsversicherungsamt und die Deutsche Arbeiterversicherung, Festschrift des Reichsversicherungsamts zum Jubiläum der Unfall- und der Invalidenversicherung, 1. Auflage, 1910, S. 31.

⁵⁸ RGBl. 1899, S. 67.

Die Schiedsgerichte der Invalidenversicherung wurden gemäß § 3 des Änderungsgesetzes vom 5. Juli 1900⁵⁹ mit den Schiedsgerichten der Unfallversicherung zusammengelegt und trugen die Bezeichnung Schiedsgerichte für Arbeiterversicherung. Dadurch konnte die Zahl der Schiedsgerichte erheblich reduziert werden⁶⁰. Das Verfahren vor den Schiedsgerichten wurde durch die Verordnung betreffend das Verfahren vor den Schiedsgerichten für Arbeiterversicherung vom 22. November 1900⁶¹ geregelt. Diese entsprach im Wesentlichen der Verordnung vom 6. Dezember 1899, betreffend das Verfahren vor den auf Grund des Invalidenversicherungsgesetzes errichteten Schiedsgerichten⁶².

(2) Revisionsverfahren vor dem Reichsversicherungsamt

Gemäß §§ 79, 80 des Gesetzes betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung⁶³ wurde nur das Rechtsmittel der Revision in Anlehnung an die Vorschriften über die Revision in der Zivilprozessordnung zugelassen, bei dem lediglich die rechtlichen Fragen überprüft wurden. Dadurch sollte laut Begründung zum Gesetzesentwurf das Reichsversicherungsamt tunlichst entlastet werden. Die Tatsachenfragen könnten durch die Vorinstanzen ausreichend und mindestens ebenso sachgemäß gewürdigt werden wie durch die Zentralinstanz⁶⁴. Die Revision konnte gemäß § 80 des Gesetzes betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung⁶⁵ nur auf die Behauptung gestützt werden, dass die Entscheidung auf Verletzung eines Gesetzes beruhe, d.h. eine Rechtsnorm nicht oder nicht richtig angewandt wurde. Diese Gesichtspunkte waren in der Revisionsschrift anzuführen, so dass die leichte und schnelle Prüfung durch das Reichsversicherungsamt ermöglicht wurde und dieses entlastet werden konnte⁶⁶. Die Revision hatte nur insoweit aufschiebende Wirkung als es sich um Beträge handelte, die für die Zeit vor dem Erlass der angefochtenen Entscheidung nachträglich gezahlt werden sollten.

Über die Revision entschied das Reichsversicherungsamt in der Besetzung von drei bzw. fünf Richtern: je einem Vertreter der Arbeitgeber und der Versicherten, einem richterlichen Beisitzer, fakultativ einem bundesrätlichen Mitglied und einem ständigen Mitglied. Bei noch nicht festgestellter Auslegung gesetzlicher Bestimmungen von

⁵⁹ RGBI. 1900, S. 573.

⁶⁰ Im Jahr 1899 bestanden 1443 Schiedsgerichte für die Unfallversicherung und 525 Schiedsgerichte für die Invalidenversicherung; 1910 bestanden nur noch 124 Schiedsgerichte für die Arbeiterversicherung: Nachweis bei: Das Reichsversicherungsamt und die Deutsche Arbeiterversicherung, Festschrift des Reichsversicherungsamts zum Jubiläum der Unfall- und der Invalidenversicherung, 1. Auflage, 1910, S.32.

⁶¹ RGBI. 1900, S. 1017.

⁶² RGBI. 1899, S. 677.

⁶³ § 116 Invalidenversicherungsgesetz.

Vgl. Begründung zum ersten Entwurf eines Gesetzes betreffend die Alters- und Invaliditätsversicherung vom 22.11.1888, Drucksache Nr. 10, Stenogr. Bericht 1888/1889, Anlagen, S. 65.

⁶⁵ § 116 Abs. 3 Invalidenversicherungsgesetz.

⁶⁶ Vgl. Begründung zum ersten Entwurf eines Gesetzes betreffend die Alters- und Invaliditätsversicherung vom 22.11.1888, Drucksache Nr. 10, Stenogr. Bericht 1888/1889, Anlagen, S. 87.

erheblicher grundsätzlicher Bedeutung war zur Entscheidung ein nichtständiges und ein ständiges Mitglied hinzuzuziehen.

Nach Zusammenlegung der Schiedsgerichte der Unfall- und Invalidenversicherung wurden beim Reichsversicherungsamt allgemeine Spruchkollegien gebildet, die als Senate bezeichnet wurden. Den Vorsitz in den Senaten führten der Präsident, die Direktoren oder die zu Senatsvorsitzenden ernannten ständigen Mitglieder; auch konnten andere ständige Mitglieder vorübergehend den Vorsitz übernehmen.

2. Das Reichsversicherungsamt

a. Entstehungsgeschichte

Das Reichsversicherungsamt wurde, wie oben bereits dargestellt, durch §§ 87 ff. des Unfallversicherungsgesetzes von 1883 mit Sitz in Berlin geschaffen. Seine Errichtung war bei den Beratungen zum Unfallversicherungsgesetz umstritten.

Bedenken wurden insbesondere wegen der Übertragung weitreichender Befugnisse an das Reichsversicherungsamt geäußert. Es wurde gefordert, die Befugnisse des Reichsversicherungsamts auf organisierende und kontrollierende zu beschränken⁶⁷. Man sah auch die Eigenschaft der Berufsgenossenschaften als Selbstverwaltungskörper als gefährdet an⁶⁸. Überdies wurde befürchtet, dass es schwierig festzustellen sein wird, wann das Amt als administratives und wann als rechtsprechendes Amt zu betrachten sei⁶⁹. Die Gegner des Reichsversicherungsamts setzten sich, nachdem sie mit ihrem Ziel, das Reichsversicherungsamt nicht zu errichten gescheitert waren, vehement für die Möglichkeit der Errichtung von Landesversicherungsämtern durch die Länder ein⁷⁰.

b. Organisation

Das Reichsversicherungsamt sollte bei seiner Errichtung mindestens drei ständigen einschließlich des Vorsitzenden und acht nichtständigen Mitglieder haben. Der Präsident und die ständigen Mitglieder wurden auf Vorschlag des Bundesrats vom Kaiser auf Lebenszeit ernannt. Von den nichtständigen Mitgliedern wurden vier vom Bundesrat aus

⁶⁷ Vgl. Abgeordneter Sonnemann, 6. Reichstagssitzung vom 15.3.1884, Stenogr. Bericht, S. 80.

⁶⁸ Vgl. Abgeordneter Eberth, 38. Reichstagssitzung vom 21.6.1884, Stenogr. Bericht, S. 936.

⁶⁹ Vgl. Abgeordneter Schrader, 38. Reichstagssitzung vom 21.6.1884, Stenogr. Bericht, S. 938.

⁷⁰ Dazu näher unter B) I, 3. a).

seiner Mitte⁷¹ und je zwei von den Genossenschaftsverbänden und den Arbeiterausschüssen⁷² aus ihrer Mitte gewählt. Mit dem Gesetz betreffend die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze vom 5. Juli 1900 wurden bei dem Reichsversicherungsamt Abteilungen für Angelegenheiten der Unfallversicherung und für Angelegenheiten der Invalidenversicherung gebildet, an deren Spitze ein Direktor stand.

c. Aufgaben

Das Reichsversicherungsamt war als staatliche Zentralbehörde organisatorisch unmittelbar dem Reichsamt des Inneren untergeordnet⁷³. Es sollte als unabhängige zentrale Behörde, so die Begründung zum dritten Entwurf des Unfallversicherungsgesetzes vom 6. März 1884, ein verwaltungsgerichtliches Gebilde tragen und eine reichseinheitliche Regelung sicherstellen⁷⁴.

Dem Reichsversicherungsamt wurden fünf, nicht explizit in den Versicherungsgesetzen benannte Aufgabenkreise übertragen: die Mitwirkung bei der Normbildung, die organisatorische Tätigkeit, die Verwaltung (insbesondere die Aufsicht), die Rechtsprechung und Zwangsbefugnisse⁷⁵.

Von der Rechtsprechung war die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit zu unterscheiden, die zu der Verwaltung gezählt wurde⁷⁶. Sowohl bei der verwaltungsgerichtlichen Tätigkeit als auch der Rechtsprechung handelte es sich um Entscheidungen über streitige Rechte und Pflichten einzelner Personen nach rechtlichen Grundsätzen. Zweck- oder Billigkeitserwägungen spielten, anders als in der Verwaltung, keine Rolle⁷⁷. Auch konnte sowohl auf die Rechtsprechung als auch auf die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit des Reichsversicherungsamts von niemandem, insbesondere nicht dem Reichskanzler und der Aufsichtsbehörde eingewirkt werden⁷⁸.

⁷¹ Durch das Gesetz betreffend die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze vom 5. Juli 1900 wurde die Zahl auf sechs erhöht.

⁷² Durch das Gesetz betreffend die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze vom 5. Juli 1900 waren als Laienmitglieder auf Arbeitnehmerseite alle versicherten Arbeitnehmer wählbar.

⁷³ Vgl. *Christmann/Schönholz*, Die Errichtung des Reichsversicherungsamtes und seine geschichtliche Entwicklung, in: *Deutscher Sozialrechtsverband* (Hrsg.), *Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung*, 1. Auflage, 1984, S. 3 ff., S. 8 f.

⁷⁴ Vgl. Anlage Nr. 4, Stenogr. Berichte 1884, Anlagen, S. 88; Die Zuständigkeit des Reichsgerichts als oberstes Rechtssprechungsorgan für die Unfallversicherung konnte sich bei den Reichstagsberatungen nicht durchsetzen, vgl. Anlage Nr. 237, Stenogr. Berichte 1881, Anlagen, S. 1119 ff.

⁷⁵ Vgl. *Geschichte und Wirkungskreis in: Handbuch der Unfallversicherung*, 3. Auflage, 1910, S. 573, S. 592.

⁷⁶ Vgl. *Geschichte und Wirkungskreis in: Handbuch der Unfallversicherung*, 3. Auflage, 1910, S. 588 ff., S. 611.

⁷⁷ Vgl. *Geschichte und Wirkungskreis in: Handbuch der Unfallversicherung*, 3. Auflage, 1910, S. 611.

⁷⁸ Vgl. Direktor im Reichsamt des Inneren Bosse, 28. Reichstagssitzung vom 21.6.1884, Stenogr. Bericht, S. 938.

Die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit betraf insbesondere Beschwerdeentscheidungen bei Streitigkeiten über die Versicherungspflicht und Versicherungsberechtigung sowie Fragen, wie sich die Beitragsleistungen regelten und ob und in welcher Art sich die Zuteilung zu den einzelnen Organisationen bestimmte und vollzog. In der Invalidenversicherung handelte es sich dabei um Beitragsfragen von grundsätzlicher Bedeutung bei eingelegter Beschwerde (§ 155 Invalidenversicherungsgesetz) sowie Beschwerdeentscheidungen auf Beitragserstattung, die für eine durch Unfall eingetretene Erwerbsunfähigkeit gewährleistet wurde (§§ 128, 42, 43, 44 Invalidenversicherungsgesetz). Auch in der Unfallversicherung übte das Reichsversicherungsamt bei Beitragsbeschwerden eine verwaltungsgerichtliche Tätigkeit aus⁷⁹.

Unter Rechtsprechung verstand man damals die im Gesetz abschließend geregelte gesamte Tätigkeit des Reichsversicherungsamts, die sich in Spruchkollegien vollzog. Nur die Spruchkollegien hatten nämlich eine den Gerichten nachgebildete Verfassung, auf deren Grundlage die Entscheidung erging⁸⁰. Die Rechtsprechung betraf in der Unfall- und Invalidenversicherung vor allem Ansprüche der Versicherten auf die gesetzlichen Leistungen der Versicherungsträger, die im Wege des Rekurses bzw. der Revision vor dem Reichsversicherungsamt geltend gemacht wurden.

d. Zusammenfassende Würdigung

Gründe für die besondere Ausgestaltung des Reichsversicherungsamts durch Verbindung von Rechtsprechung und Verwaltung, deren Bewertung sowie die Bedeutung der Rechtsprechungstätigkeit sollen im Folgenden aufgezeigt werden.

aa. Verbindung von Verwaltung und Rechtsprechung

(1) Gründe für die Verbindung von Verwaltung und Rechtsprechung

Das Reichsversicherungsamt war in seiner Ausgestaltung in der Reichsverwaltung einzigartig. Die Verbindung von Rechtsprechung und Verwaltung bei einer Behörde fand sich bei keiner anderen Reichsbehörde, keiner höchstinstanzlichen Behörde eines Bundesstaates und in demselben Umfang und in gleich innigen Wechselbeziehungen überhaupt bei keiner staatlichen Behörde in Deutschland⁸¹. Den amtlichen Begründungen und den Sitzungsprotokollen des Reichstages lässt sich nicht entnehmen,

⁷⁹ Vgl. Geschichte und Wirkungskreis in: Handbuch der Unfallversicherung, 3. Auflage, 1910, S. 612 ff.

⁸⁰ Vgl. Geschichte und Wirkungskreis in: Handbuch der Unfallversicherung, 3. Auflage, 1910, S. 612.

⁸¹ Vgl. Geschichte und Wirkungskreis des Reichsversicherungsamts, in: Handbuch der Unfallversicherung, 3. Auflage, 1910, S. 588.

wie auch Christmann und Schönholz feststellen, warum diese Funktionsvereinigung beim Reichsversicherungsamt vorgenommen wurde⁸².

In der Literatur der damaligen Zeit wurde ausgeführt, dass der Gesetzgeber durch die Übertragung von Verwaltung- und Rechtsprechungsaufgaben dem Reichsversicherungsamt zwei gleichwertige Arme zur Betätigung gegeben habe, damit sie aus einem Geist die Ziele der Sozialversicherung verwirklichen könnten⁸³.

Christmann und Schönholz gehen von folgenden möglichen Gründen aus: Bismarck wollte bei der ohnehin schon sehr kontroversen Haltung der Verbände und Parteien weiteren Zündstoff vermeiden, der mit der offenen Diskussion um ein solches Reichsamt hätte entstehen können. Auch sei die Kombination von Verwaltung und Rechtsprechung zumindest in ihrer äußeren Organisation in Preußen-Deutschland nichts Ungewöhnliches gewesen (siehe z.B. §§ 28, 36 des preußischen Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883)⁸⁴. Von einer solchen gängigen Verbindung ging auch der Direktor des Reichsamts des Inneren bei den Beratungen im Reichstag zum Unfallversicherungsgesetz aus⁸⁵.

(2) Bewertung der Verbindung der Verwaltung und Rechtsprechung

Diese Verbindung von Rechtsprechung und Verwaltung in ein und derselben Behörde wurde in der damaligen Literatur unter Würdigung der damals 25-jährigen Tätigkeit und Erfahrungen des Reichsversicherungsamts als wünschenswert und notwendig bezeichnet⁸⁶. In ihrer Verbindung könnten sie nur segenreiche Wirkung haben. Der Erfolg der Verwaltungstätigkeit bestimme sich nicht selten nach dem Einfluss, den ein in der Rechtsprechung aufgestellter Grundsatz auf die Verfolgung und Durchführung der Versicherungsansprüche ausübe. Andererseits schöpfe die Rechtspflege Nahrung aus der in der Verwaltung gewonnenen Kenntnis der verschiedenen Verhältnisse und Personen, und nicht selten kämen Erfahrungen, welche die ständigen Mitglieder des Reichsversicherungsamts in langjähriger Verwaltungstätigkeit gesammelt hätten, der Rechtsfindung in Streitsachen zugute. Es könnte auch zu Verwirrungen und schwer

⁸² Vgl. *Christmann/Schönholz*, Die Errichtung des Reichsversicherungsamtes und seine geschichtliche Entwicklung, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1. Auflage, 1984, S. 3 ff., S. 5.

⁸³ Vgl. Geschichte und Wirkungskreis des Reichsversicherungsamts, in: Handbuch der Unfallversicherung, 3. Auflage, 1910, S. 588.

⁸⁴ Vgl. *Christmann/Schönholz*, Die Errichtung des Reichsversicherungsamtes und seine geschichtliche Entwicklung, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1. Auflage, 1984, S. 3 ff., S. 6.

⁸⁵ Dieser führte aus, dass sich eine Verbindung von verwaltungsgerichtlichen und administrativen Aufgaben auch bei anderen Selbstverwaltungsbehörden fände, Vgl. 28. Reichstagssitzung am 21.6.1884, Stenogr. Bericht, S. 938.

⁸⁶ Vgl. Geschichte und Wirkungskreis des Reichsversicherungsamts, in: Handbuch der Unfallversicherung, 3. Auflage, 1910, S. 589.

überwindbaren Schwierigkeiten im Einzelfall führen, wenn verschiedene Behörden, wie es bei einer Trennung der Gewalten leicht vorkommen könne, von abweichenden Auffassungen ausgehend, in der Verwaltung und Rechtsprechung zu entgegengesetzten Ergebnissen gelangen würden⁸⁷.

In den Reichstagssitzung vom 14. März 1901 führte der Staatssekretär des Inneren Graf von Posadowsky-Wehner aus, dass er die Trennung von Verwaltung und Rechtsprechung beim Reichsversicherungsamt für den größten Nachteil halten würde, da die Erkenntnisse der Behörde in so hohem Masse auf der praktischen Kenntnis der Verhältnisse der Arbeiterbevölkerung und der Kenntnis der sozialen Verhältnisse überhaupt beruhen würden⁸⁸.

Diese positive Resonanz lässt sich aus heutiger Sicht auf Grund der verfassungsrechtlichen Vorgaben im Bezug auf den Gewaltenteilungsgrundsatz und der Unabhängigkeit der Richter schwer nachvollziehen. Jedoch ist der damals gegangene Weg für den sozialrechtlichen Rechtsschutz nachvollziehbar. Gerade das Sozialrecht beruht nicht nur auf juristischem Expertenwissen, sondern seine Anwendung setzt auch Erfahrungswissen voraus⁸⁹. Durch Vereinigung der Rechtsprechung und Verwaltung in einer Behörde, wie beim Reichsversicherungsamt, konnten die in der Praxis gewonnenen Kenntnisse in die Rechtsprechung einfließen und auf diese Weise die Fachkompetenz am wirkungsvollsten gebündelt werden. Die Praxisnähe des Sozialrechts zeigt sich auch an der traditionellen gleichberechtigten Mitwirkung von ehrenamtlichen Richtern an der Rechtsprechung. Diese ehrenamtlichen Beisitzer aus u. a. dem Kreis der Arbeitgeber und Versicherten sollen ihre Erfahrungen aus dem Arbeitsleben für die Rechtsprechung nutzbar machen. Durch deren Mitwirkung an der Entscheidung sozialrechtlicher Fälle wird dem Sozialrecht jenes Maß an Erfahrungswissen und Sozialkompetenz erschlossen, das für die Wirklichkeitsbewältigung benötigt wird und von deren Berücksichtigung die Glaubwürdigkeit richterlichen Handels abhängt⁹⁰.

bb. Rechtsprechung

Das Reichsversicherungsamt wurde im Laufe seiner Tätigkeit primär zu einer Rekurs- und Revisionsinstanz in Unfall- und Invalidenversicherungssachen. Die Rechtsprechungstätigkeit hatte in den ersten Jahren einen relativ geringen Umfang

⁸⁷ Vgl. Geschichte und Wirkungskreis des Reichsversicherungsamts, in: Handbuch der Unfallversicherung, 3. Auflage, 1910, S. 589.

⁸⁸ Vgl. 67. Reichstagssitzung vom 14. März 1901, Stenogr. Bericht, S. 1847.

⁸⁹ Vgl. Müller, Das Recht der ehrenamtlichen Richter, in Festschrift 25 Jahre BSG, 1979, Bd.2, S. 877, 884.

⁹⁰ Vgl. Eichenhofer, Was leisten ehrenamtliche Richter in der Sozialgerichtsbarkeit?, in: Durchsetzung sozialer Rechtspositionen, S. 61 ff., S. 71.

eingenommen, im Laufe der folgenden Jahre nahmen jedoch die Streitigkeiten stetig zu⁹¹. Die Rekurs- und Revisionssenate wurden ausgebaut und die Zahl der ständigen Mitglieder, der stellvertretenden nichtständigen Mitglieder sowie der richterlichen Beisitzer wurde erhöht⁹². Als Grund der Zunahme der Streitigkeiten wurde die Bevölkerungszunahme, der wirtschaftliche Aufschwung, die gesetzgeberische Tätigkeit, die Ausdehnung der Versicherungspflicht in der Unfallversicherung und die Kostenfreiheit des Verfahrens angeführt⁹³.

Seine Rechtsentscheidungen hatte das Reichsversicherungsamt anfangs als verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung qualifiziert, da die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit und die Rechtsprechung als Entscheidungen im öffentlichen Recht über persönliche Ansprüche Einzelner zusammengefasst werden könnten. Später unterschied das Reichsversicherungsamt zwischen dem Spruchverfahren, die Leistungsansprüche der Versicherten betrafen und der verwaltungsgerichtlichen Tätigkeit⁹⁴. Die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit wurde zu dem Bereich des Verwaltungsrechts, das Spruchverfahren unter Vermeidung einer eindeutigen Zuordnung als Parallele zum Zivilprozess auf dem Gebiet der öffentlichrechtlich geregelten Arbeiterversicherung gezählt⁹⁵.

In der damaligen Literatur wurde das Reichsversicherungsamt als Verwaltungsgericht⁹⁶ bzw. als Spezialverwaltungsgerichtshof⁹⁷ bezeichnet.

3. Die Landesversicherungsämter

In dem Unfallversicherungsgesetz von 1884 und in dem Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung von 1889 wurde den Ländern das Recht zugestanden, Landesversicherungsämter zu errichten. Die Landesversicherungsämter

⁹¹ Die Zahl der eingegangenen Rekurse betrug 1886: 267, 1909: 25475; Revisionen im Jahr 1882: 3571, im Jahr 1909: 6178; vgl. hierzu Geschichte und Wirkungskreis des Reichsversicherungsamts, in: Handbuch der Unfallversicherung, 3. Auflage, 1910, S. 575, S. 686:

⁹² Von ursprünglich einem Rekurskollegium war die Zahl 1910 auf zwanzig Rekursenate und sechs Revisionssenate gestiegen. Die Zahl der ständigen Mitglieder betrug bei Beginn der Tätigkeit des Reichsversicherungsamts drei und stieg bis 1891 auf 13, am 1. Januar 1902 umfasste sie 52 Mitglieder; die Zahl der stellvertretenden nichtständigen Mitglieder betrug 1910 148; die Zahl der richterlichen Beisitzer wuchs von ursprünglich 4 bis 1910 auf 99 an; Nachweis bei Geschichte und Wirkungskreis des Reichsversicherungsamts, in: Handbuch der Unfallversicherung, 3. Auflage, 1910, S. 581 f., S. 584 f., S. 686.

⁹³ Vgl. Geschichte und Wirkungskreis des Reichsversicherungsamts, in: Handbuch der Unfallversicherung, 3. Auflage, 1910, S. 687 ff.

⁹⁴ Vgl. Geschichte und Wirkungskreis des Reichsversicherungsamts, in: Handbuch der Unfallversicherung, 3. Auflage, 1910, S. 611 ff.

⁹⁵ Vgl. *Christmann/Schönholz*, Die Errichtung des Reichsversicherungsamtes und seine geschichtliche Entwicklung, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1. Auflage, 1984, S. 3ff., S. 22.

⁹⁶ Vgl. von *Bitter*, Handwörterbuch der Preussischen Verwaltung, 1. Auflage, 1906, Band 2, 726.

⁹⁷ Vgl. von *Stengel*, Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, Band 2, 1. Auflage, 1890, S. 719.

konnten bestimmte Zuständigkeiten des Reichsversicherungsamts für das Gebiet des betreffenden Bundesstaates übernehmen. Auf dem Gebiet der Unfallversicherung waren den Landesversicherungsämtern sowohl Verwaltungsaufgaben als auch die Entscheidung über den Rekurs übertragen (§ 92 Unfallversicherungsgesetz); auf dem Gebiet der Invaliditäts- und Altersversicherung standen ihnen nur Verwaltungsaufgaben, jedoch nicht die Entscheidung über die Revision zu (§ 134 Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung). Von dem Recht, Landesversicherungsämter zu errichten, machten acht Bundesstaaten, nämlich Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und Reuss ältere Linie Gebrauch⁹⁸.

a. Entstehungsgeschichte

Die Möglichkeit, Landesversicherungsämtern zu errichten, wurde erst auf Anregung süddeutscher Abgeordneter bei den Kommissionsberatungen zum dritten Entwurf des Unfallversicherungsgesetzes vom 6. März 1884 trotz starker Bedenken im Bezug auf die Gefährdung der Reichseinheit und der Schwierigkeit der Regelung des Instanzenzuges in den Gesetzesentwurf aufgenommen⁹⁹ und in § 92 des Unfallversicherungsgesetzes in seiner endgültigen Fassung vorgesehen¹⁰⁰.

Die Befürworter der Landesversicherungsämter hatten ursprünglich beabsichtigt, das Reichsversicherungsamt völlig zu beseitigen und dessen Funktionen auf den Bundesrat, den Reichskanzler und die Landeszentralbehörden zu verteilen. Da sie mit diesem Ziel scheiterten, legten sie umso größeres Gewicht auf die Errichtung der Landesversicherungsämter. Sie wandten sich gegen die zentralistische Tendenz des Reichsversicherungsamts¹⁰¹ und machten geltend, dass das Reichsversicherungsamt in die Befugnisse der Einzelstaaten eingreife, denen nach Natur der Sache dessen Kompetenzen übertragen werden müssten¹⁰². Als weiteres Argument wurde angeführt, dass das Reichsversicherungsamt in vielen Fällen auf die Vermittlung der Landesbehörden angewiesen sei. Aus diesem Grund sei es zweckmäßiger, derartige Funktionen einer Behörde zu übertragen, welche auf Grund eigener Kenntnis entscheiden könne; ebenso könne die Aufsicht besser von einer den örtlichen Verhältnissen näher stehenden Behörde ausgeübt werden¹⁰³.

⁹⁸ Vgl. Geschichte und Wirkungskreis des Reichsversicherungsamts, in: Handbuch der Unfallversicherung, 3. Auflage, 1910, S. 587.

⁹⁹ Bericht der 7. Kommission zu § 91a, 91b, Drucks. Nr. 115, Stenogr. Berichte 1884, Anlagen, S. 885 f.

¹⁰⁰ RGBl. 1884, S. 69.

¹⁰¹ Drucks. Nr. 115, Bericht der 7. Kommission zu § 91a, 91b, Stenogr. Berichte 1884, Anlagen, S. 885.

¹⁰² Vgl. Abgeordneter Freiherr von Hertling, 5. Reichstagssitzung vom 14. 3. 1884, Stenogr. Bericht, S. 64.

¹⁰³ Vgl. Bericht der 7. Kommission zu § 91a, 91b, Drucks. Nr. 115, Stenogr. Bericht 1884, Anlagen, S. 886.

b. Organisation

Das Landesversicherungsamt bestand zwingend aus mindestens drei ständigen und vier nichtständigen Mitgliedern. Die ständigen Mitglieder wurden gemäß § 93 des Unfallversicherungsgesetzes von dem Landesherrn des betreffenden Bundesstaates auf Lebenszeit ernannt; die nichtständigen Mitglieder wurden von den Genossenschaftsvorständen derjenigen Genossenschaften, welche sich nicht über das Gebiet des betreffenden Bundesstaates hinaus erstreckten, und von den Vertretern der versicherten Arbeiter aus ihrer Mitte mittels schriftlicher Abstimmung gewählt.

c. Aufgaben

Die Verwaltungsaufgaben konnten an Stelle des Reichsversicherungsamts von den Landesversicherungsämtern für den Bereich der Unfall- und Invalidenversicherung wahrgenommen werden, sofern es sich ausschließlich um solche Angelegenheiten der Versicherungsträger handelte, deren Wirkungskreis über die Grenzen desjenigen Bundesstaates, für welchen das Landesversicherungsamt errichtet wurde, nicht hinausreichte. Soweit aber allgemeine Interessen des Reichs oder kollidierende Interessen von Versicherungsanstalten, welche nicht sämtlich der Aufsicht desselben Landesversicherungsamts unterstellt waren, in Frage kamen, war das Reichsversicherungsamt zuständig¹⁰⁴.

Als Rechtsprechungsorgane konnten die Landesversicherungsämter im Rekursverfahren bei Streitigkeiten der Unfallversicherung, jedoch nicht im Revisionsverfahren bei Streitigkeiten der Invalidenversicherung tätig werden. Letzteres wurde, entgegen der ursprünglichen Absicht des Regierungsentwurfs¹⁰⁵ und gegen den Widerstand der bayerischen Regierung¹⁰⁶ zur Wahrung der Rechtseinheit dem Reichsversicherungsamt übertragen¹⁰⁷.

An dem Rechtsstreit im Rekursverfahren vor den Landesversicherungsämtern, in dem es in der Besetzung von sieben Richtern entschied, durften nur Versicherungsträger beteiligt sein, deren örtliche Zuständigkeit sich innerhalb der Landesgrenzen hielt. War eine der

¹⁰⁴ Vgl. Begründung zum ersten Entwurf eines Gesetzes betreffend die Alters- und Invaliditätsversicherung vom 22.11.1888, Drucksache Nr. 10, Stenogr. Berichte 1888/1889, Anlagen, S. 31 ff., S. 98.

¹⁰⁵ Vgl. § 119 des ersten Entwurfs eines Gesetzes betreffend die Alters- und Invaliditätsversicherung vom 22.11.1888, Begründung zu §§ 116 bis 119 des ersten Entwurfs eines Gesetzes betreffend die Alters- und Invaliditätsversicherung vom 22.11.1888, Drucks. Nr. 10, Stenogr. Berichte 1888/1889, Anlagen, S. 97 f.

¹⁰⁶ Kaiserlicher Staatsminister des Inneren Freiherr von Feilitzsch, 116. Sitzung der Kammer der Abgeordneten vom 17. Dezember 1889, Stenogr. Bericht, S. 540 f.

¹⁰⁷ Vgl. Geschichte und Wirkungskreis des Reichsversicherungsamts, in: Handbuch der Unfallversicherung, 3. Auflage, 1910, S. 586.

Aufsicht eines anderen Landesversicherungsamts oder des Reichsversicherungsamts unterstellte Berufsgenossenschaft oder Ausführungsbehörde mitbeteiligt, musste die Rechtsprechung von dem Reichsversicherungsamt ausgeübt werden, um widersprechende Entscheidungen verschiedener höchster Instanzen in derselben Sache zu vermeiden.

Für den Bereich der Invalidenversicherung konnten die Landesversicherungsämter Entscheidungen über vermögensrechtlichen Streitigkeiten bei Veränderungen des Bestandes der ihnen unterstellten Versicherungsanstalten und Entscheidungen über Ersatzansprüche gegen Berufsgenossenschaften treffen, sofern sowohl die ersatzbegehrende Versicherungsanstalt als auch die in Anspruch genommene Berufsgenossenschaft der Aufsicht desselben Landesversicherungsamts unterstellt war.

4. Ausführung der Bismarckschen Sozialversicherungsgesetze in Bayern

a. Schiedsgerichte der Unfallversicherung

§ 46 des Unfallversicherungsgesetzes vom 6. Juli 1884 sah vor, dass von der Zentralbehörde der Bundesstaaten die Sitze der Schiedsgerichte für jeden Bezirk bzw. Sektion einer Berufsgenossenschaftssektion zu bestimmen war. Die Bekanntmachung vom 29. September 1885, den Vollzug des Unfallversicherungsgesetzes betreffend¹⁰⁸ legte die Sitze der Schiedsgerichte in Bayern auf München, Nürnberg, Passau, Fürth, Augsburg, Hof, Bayreuth, Kempten, Kaiserslautern und Würzburg fest. Sie waren für die jeweiligen Sektionen der Berufsgenossenschaften zuständig. Für die Holzindustrie-Berufsgenossenschaft wurde 1887 die Zuständigkeit für alle Sektionen allein auf das Schiedsgericht München übertragen¹⁰⁹.

b. Schiedsgerichte der Invaliditäts- und Altersversicherung

Im Vollzug des Gesetzes über die Invaliditäts- und Altersversicherung wurden durch die Königliche Allerhöchste Verordnung vom 27. Juli 1890¹¹⁰ Versicherungsanstalten am Sitz der Kreisregierungen errichtet sowie für jede Versicherungsanstalt an ihrem Sitz ein Schiedsgericht geschaffen. Die Errichtung der Versicherungsanstalten am Sitz der Kreisregierungen wurde als die einfachste, sachgemäßeste und billigste Organisation

¹⁰⁸ GVBl. 1885, S.578.

¹⁰⁹ Vgl. Geschäftsbericht des königlichen bayerischen Landesversicherungsamts für das Jahr 1887, Nachweis bei MFür 774.

¹¹⁰ GVBl. 1890, S. 506.

angesehen¹¹¹. Es wurden insgesamt acht Schiedsgerichte in Bayern tätig: für Oberbayern in München, für Niederbayern in Landshut, für die Pfalz in Speyer, für die Oberpfalz und Regensburg in Regensburg, für Oberfranken in Bayreuth, für Mittelfranken in Ansbach, für Unterfranken in Würzburg und für Schwaben und Neuburg in Augsburg¹¹².

c. Schiedsgerichte der Arbeitsversicherung

aa. Allgemeines

Die Schiedsgerichte für die Arbeitsversicherung, deren Sitze denen der Schiedsgerichte der Invaliditäts- und Altersversicherung entsprachen, nahmen am 1. Januar 1901 ihre Tätigkeit auf. Die berufsgenossenschaftlichen Schiedsgerichte wurden abgeschafft, da sie wegen ihres großen Gebietsumfangs für die Versicherten sowie die Beisitzer nur mit großer Mühe erreichbar waren und wegen der geringen Anzahl der Streitsachen nur selten Sitzungen abgehalten worden waren¹¹³.

bb. Schiedsgericht für Arbeitsversicherung in Mittelfranken

Im Jahre 1903 wurde diskutiert, das Schiedsgericht für Arbeitsversicherung in Mittelfranken von Ansbach nach Nürnberg zu verlegen¹¹⁴. Als Vorteil des Sitzes in Nürnberg wurde dargelegt, dass Nürnberg das Industriezentrum Nordbayerns sei und durch die günstige Lage der Parteiverkehr im Interesse der Versicherungsnehmer erleichtert würde. Gegen die Verlegung wurde die als notwendig erachtete Nähe zur Versicherungsanstalt in Ansbach sowie die höheren Kosten in Nürnberg angeführt¹¹⁵. Da keine zwingenden Gründe für die Verlegung gegeben waren, sah die Kammer des Inneren der Königlichen Regierung von Mittelfranken von einer Verlegung nach Nürnberg ab.

¹¹¹ Vgl. Kaiserlicher Staatsminister des Inneren Freiherr von Feilitzsch, 116. Sitzung der Kammer der Abgeordneten vom 17. Dezember 1889, Stenogr. Bericht, S. 540.

¹¹² Verzeichnis der Schiedsgerichte, Nachweis bei: LVersA 59.

¹¹³ Vgl. Denkschrift der Deutschen Berufsgenossenschaft im Juni 1905, in der von der Berufsgenossenschaft eine Abänderung der Organisation der Schiedsgerichte gefordert wurde, Nachweis bei: MArb 1280.

¹¹⁴ Vgl. Ministerialentschließung vom 15. Juni 1903, Bericht des Vorsitzenden des Schiedsgerichts für Arbeitsversicherung in Mittelfranken vom 25. Juni 1903, Schreiben der Königlichen Regierung von Mittelfranken, Kammer des Inneren vom 18. Juli 1903 an das Königliche Staatsministerium und Schreiben des Königlich Bayerischen Versicherungsamts vom 10. August 1903 an das Königliche Staatsministerium, Nachweis bei: MArb 1279.

¹¹⁵ Vgl. Ministerialentschließung vom 15. Juni 1903, Bericht des Vorsitzenden des Schiedsgerichts für Arbeitsversicherung in Mittelfranken vom 25. Juni 1903, Schreiben der Königlichen Regierung von Mittelfranken, Kammer des Inneren vom 18. Juli 1903 an das Königliche Staatsministerium und Schreiben des Königlich Bayerischen Versicherungsamts vom 10. August 1903 an das Königliche Staatsministerium, Nachweis bei: MArb 1279.

d. Bayerisches Landesversicherungsamt

aa. Errichtung

Das Königlich Bayerische Landesversicherungsamt wurde mit Allerhöchster Verordnung König Ludwigs II. vom 29. Mai 1886, die Errichtung eines Landesversicherungsamts betreffend¹¹⁶, geschaffen.

Bei den Verhandlungen über die Errichtung des Bayerischen Landesversicherungsamts in der 114. Sitzung der Kammer der Abgeordneten des Bayerischen Landtags vom 5. Dezember 1885 wurden vereinzelt Bedenken gegen die Errichtung eines Landesversicherungsamts geäußert.

So legte der Abgeordnete Gunzenhäuser dar, dass aufgrund der geringen Anzahl der Berufenossenschaften in Bayern das Landesversicherungsamt nicht genügend beschäftigt sein werde und es von daher nicht nötig sei, ein solches zu schaffen. Außerdem sei zu befürchten, dass zwischen der Rechtssprechung des Reichsversicherungsamts und der des Landesversicherungsamts bedenkliche Differenzen entstehen könnten¹¹⁷.

Die Mehrheit der Abgeordneten setzte sich jedoch für die Errichtung eines Bayerischen Landesversicherungsamts ein. Es wurde angeführt, dass es Wunsch der betreffenden Kreise sei, zur größeren Bequemlichkeit und Erleichterung in Bayern ein Landesversicherungsamt zu errichten. Für die Bayerische Holzindustriegenossenschaft und die Bayerische Baugewerksberufsgenossenschaft, die sich ausschließlich auf Bayern erstreckten, sowie andere Staatsbetriebe, sei ein Landesversicherungsamt zweckmäßig, da sie mit diesem rasch und leicht verkehren könnten und bei diesem ihre Interessen gut gewahrt wüssten. Auch sei zu erwarten, dass der Zuständigkeitsbereich des Landesversicherungsamts in Zukunft erweitert werde¹¹⁸.

Die Errichtung des Bayerischen Landesversicherungsamts wurde in der 114. Sitzung der Kammer der Abgeordneten des Bayerischen Landtags vom 5. Dezember 1885 mehrheitlich beschlossen¹¹⁹.

Das Verfahren und der Geschäftsgang wurden detailliert in der Bekanntmachung vom 2. August 1886, die Formen des Verfahrens und den Geschäftsgang bei dem

¹¹⁶ GVBl. 1886, S. 295.

¹¹⁷ Vgl. 114. Sitzung der Kammer der Abgeordneten des Bayerischen Landtags vom 5.12.1885, Stenogr. Bericht, S. 416 ff.

¹¹⁸ Vgl. Abgeordneter Buhl, 114. Sitzung der Kammer der Abgeordneten des Bayerischen Landtags vom 5.12.1885, Stenogr. Bericht, S. 418.

¹¹⁹ Vgl. 114. Sitzung der Kammer der Abgeordneten des Bayerischen Landtags vom 5.12.1885, Stenogr. Bericht, S. 420.

Landesversicherungsamt betreffend (Verfahrensbekanntmachung) geregelt¹²⁰. Der Regelungsgehalt war dem der Verfahrensverordnungen für das Reichsversicherungsamt ähnlich. Die Verfahrensbekanntmachung wurde abgeändert durch Bekanntmachung vom 28. April 1888¹²¹ sowie vom 28. Dezember 1900¹²². Für die Invalidenversicherung galt sie entsprechend (§ 17 der Königlichen Allerhöchsten Verordnung vom 27. Juli 1890, den Vollzug des Reichsgesetzes über die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22. Juni 1889 betreffend¹²³).

bb. Organisation

Zum Königlich Bayerischen Landesversicherungsamt wurden gemäß § 2 der Allerhöchsten Verordnung vom 29. Mai 1886 drei ständige Mitglieder, einschließlich des Vorsitzenden durch König Ludwig II. in das Amt berufen. Die nichtständigen Mitglieder des Landesversicherungsamts wurden durch einen Bevollmächtigten des Königlichen Staatsministeriums des Inneren mittels Handschlag an Eides statt verpflichtet (§ 1 Verfahrensbekanntmachung).

cc. Rekursverfahren

Der Rekurs musste schriftlich an das Landesversicherungsamt gerichtet werden und den Anspruch sowie die für die Entscheidung maßgebenden Tatsachen mit Beweismitteln anführen (§ 10 Verfahrensbekanntmachung). Die Entscheidung des Landesversicherungsamts erging auf Grund mündlicher Verhandlung in öffentlicher Sitzung nach freiem Ermessen innerhalb des erhobenen Anspruchs. Das Rekursverfahren vor dem Landesversicherungsamt war kostenfrei; ein Ersatz der durch dieses Verfahren dem Landesversicherungsamt verursachten Auslagen durch die Parteien fand nicht statt (§ 20 Verfahrensbekanntmachung).

Die wichtigsten Entscheidungen des Landesversicherungsamts wurden in den „Mitteilungen des Königlich Bayerischen Landesversicherungsamtes“ veröffentlicht¹²⁴.

dd. Tätigkeit

Das Bayerische Landesversicherungsamt nahm im ersten halben Jahr seiner Tätigkeit überwiegend Vorbereitungs- und Instruktionshandlungen vor. Im Jahr 1887 waren 354 Beschwerden und 19 Rekurse zu bescheiden¹²⁵.

¹²⁰ GVBl. 1886, S.547.

¹²¹ GVBl. 1888, S. 56.

¹²² GVBl. 1900, S. 19.

¹²³ GVBl. 1890, S.506.

¹²⁴ Bekanntmachung vom 20.2.1889, die Herausgabe der Mitteilung des Königlich Bayerischen Landesversicherungsamtes betreffend, Nachweis bei *Weber*, Neue Gesetz- und Verordnungssammlung für das Königreich Bayern, Band 19, 1894, S. 435.

¹²⁵ Vgl. Geschäftsbericht des Königlich Bayerischen Landesversicherungsamtes für das Jahr 1887, Nachweis bei: MFür 774.

Anfangs war von den einzelnen Distrikts- und Gemeindebehörden unrichtig über die Beschwerdeinstanz belehrt worden, da sie nicht beachteten, dass das Landesversicherungsamt die Befugnisse des Reichsversicherungsamts in Bayern wahrnahm. In einer Regelung vom 20. September 1888 wurden die Gemeindebehörden deshalb auf die Errichtung des Landesversicherungsamts hingewiesen. Es wurde ausgeführt, dass die Unkenntnis dazu geführt habe, dass die Beteiligten die Rechtsmitteleinlegung versäumt hätten. Es diene nicht der Förderung des Ansehens der bayerischen Behörden, wenn nach außen eine Unkenntnis von dem Bestehen einer bayerischen Amtes und dessen Zuständigkeit zu Tage trete¹²⁶.

In den folgenden Jahren wurde die Zuständigkeit des Bayerischen Landesversicherungsamts erheblich durch das Gesetz betreffend die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben Beschäftigten im Jahre 1888 sowie das Gesetz über die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22. Juni 1889 ausgebaut. Im Durchschnitt hatte das Bayerische Landesversicherungsamt in den Jahren 1899-1912 alljährlich 1800 neue Rekurse, 2300 Beschwerden zu bescheiden und 29000 Einläufe zu erledigen¹²⁷.

II. Die Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911

Im Laufe der Zeit zeigten sich gewisse Defizite der Bismarckschen Sozialversicherungsgesetze. So waren insbesondere die Organisationsformen der einzelnen Versicherungszweige unterschiedlich ausgestaltet und das Rechtsschutzverfahren unübersichtlich geregelt. Diese Mängel sollten durch die Reichsversicherungsordnung von 1911 (RVO) behoben werden. Die drei Versicherungszweige sollten in eine gemeinschaftliche Behördenorganisation eingegliedert und einander angenähert werden.

Ein erster Entwurf zur Reichsversicherungsordnung wurde ohne amtliche Veröffentlichung am 2. April 1909 dem Bundesrat vorgelegt¹²⁸. Am 12. März 1910 folgte ein zweiter Entwurf zur Reichsversicherungsordnung¹²⁹, über den in der 16. Kommission und im Reichstag beraten wurde. Die Reichsversicherungsordnung mit ihren

¹²⁶ Vgl. *Weber*, Neue Gesetz- und Verordnungssammlung für das Königreich Bayern, Band 19, 1894, S. 316.

¹²⁷ Denkschrift über die Gestaltung der Versicherungsbehörden nach der Reichsversicherungsordnung des Staatsministerium des Inneren vom 24.12.1912, S. 78, Nachweis bei: MJU 14964.

¹²⁸ Vgl. *Rother*, Die Reichsversicherungsordnung 1911, Dissertation, 1994, S. 82.

¹²⁹ Anlage Nr. 340, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 1 ff.

1804 Paragraphen wurde schließlich mit 232 gegen 58 Stimmen bei 15 Enthaltungen in der 187. Reichstagssitzung am 30. Mai 1911 angenommen¹³⁰. Zusätzlich wurde am 31. Mai 1911 das Einführungsgesetz, das Übergangsbestimmungen enthielt und die bisherigen Sozialversicherungsgesetze aufhob, beschlossen. Beide Gesetze wurden am 1. August 1911 veröffentlicht¹³¹; die Reichsversicherungsordnung trat nicht einheitlich, sondern stufenweise in Kraft¹³².

1. Aufbau

Die Reichsversicherungsordnung setzte sich aus sechs Büchern zusammen. Das Erste Buch behandelte gemeinsame Vorschriften (§§ 1-164), das Zweite Buch die Krankenversicherung (§§ 165-536), das Dritte Buch die Unfallversicherung (§§ 537-1225), das Vierte Buch die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung (§§ 1226-1500), das Fünfte Buch die Beziehungen der Versicherungsträger zueinander und zu anderen Verpflichteten (§§ 1501-1544) und das Sechste Buch das Verfahren (§§ 1545-1805). Die Versicherungsgesetze wurden somit durch additive Kodifikation selbständig bleibender Teile zu einem Werk zusammengefasst¹³³. Auf eine Verschmelzung der drei Versicherungszweige, die von einigen Stimmen befürwortete wurde, wurde wegen der Verschiedenheit der Organisation der Versicherungszweige verzichtet.

Die Regelung von sowohl materiellen Rechtssätzen als auch des Verfahrensrechts in demselben Gesetz stimmte mit dem Aufbau der Bismarckschen Sozialversicherungsgesetze überein. Die Gesetzgebungsart der Reichsversicherungsordnung, so ein Abgeordneter in den Reichstagsberatungen zur Reichsversicherungsordnung, entspreche derjenigen, die dem frühen Mittelalter eigentümlich gewesen sei; dort habe man unter dem Namen der Ordnung, unter der man auch jetzt noch das formelle Verfahren zu verstehen pflege, auch die materiellen Bestimmungen in die Ordnung hineingearbeitet¹³⁴.

¹³⁰ Vgl. 187. Reichstagssitzung vom 30.5.1911, Stenogr. Bericht, S. 7313.

¹³¹ RGBl. 1911, S. 509; RGBl. 1911, S. 839.

¹³² Die Invalidenversicherung trat am 1. Januar 1912, die Unfallversicherung am 1. Januar 1913 und die Krankenversicherung am 1. Januar 1914 in Kraft. Vgl. zur Entstehungsgeschichte ausführlich *Kleeis*, Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, Nachdruck der 1928 erschienenen Ausgabe, Dowe (Hrsg.), 1. Auflage, 1981, S. 195 ff; *Rother*, Die Reichsversicherungsordnung 1911, Dissertation, 1994, S. 82 ff.

¹³³ Vgl. Begründung zum 2. Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Anlage Nr. 340, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 4 f.

¹³⁴ Vgl. Abgeordneter Spath, 66. Reichstagssitzung vom 18.4.1910, Stenogr. Bericht, S. 2459.

2. Änderungen

a. Materielles Recht

Durch die Reichsversicherungsordnung wurde die Hinterbliebenenrente, die eng an die Invalidenversicherung angelehnt war, eingeführt¹³⁵. Außerdem wurde der Versichertenkreis sowie die Leistungen insbesondere in der Krankenversicherung erweitert. Im Übrigen wurde an den Grundlagen des bisherigen Rechtszustandes festgehalten.

b. Verfahrensrecht

Die durch die Reichsversicherungsordnung vorgenommene Reform erstreckte sich insbesondere auf das Verfahrensrecht. Durch das Sechste Buch der Reichsversicherungsordnung sollte, so die Begründung zum ersten Entwurf der Reichsversicherungsordnung, das Verfahren für alle Versicherungszweige unter Wahrung ihrer berechtigten Eigentümlichkeiten, einfach und übersichtlich gestaltet und ein klarer Instanzenzug geschaffen werden¹³⁶. Aufgrund der nahen Verwandtschaft aller Versicherungszweige entbehre die grundsätzliche Verschiedenheit des Instanzenzuges der inneren Berechtigung¹³⁷. Beabsichtigt war auch, durch Neuregelung des Instanzenzuges, insbesondere durch eine bessere Ausgestaltung der unteren Instanzen das Reichsversicherungsamt zu entlasten¹³⁸.

Der organisatorische Aufbau der Sozialversicherung wurde durch Einführung und Neuordnung der Versicherungsbehörden für alle Versicherungszweige in der Reichsversicherungsordnung einheitlich geregelt: Neu geschaffene Versicherungsämter und Oberversicherungsämter nahmen für die Kranken-, die Unfall-, die Invaliden- und Altersversicherung Aufgaben der Verwaltung und Rechtsprechung wahr. Die Aufgaben des bereits bestehenden Reichsversicherungsamts und der Landesversicherungsämter wurden ausgebaut.

Das Erste Buch der Reichsversicherungsordnung regelte die Errichtung und Zusammensetzung dieser Versicherungsbehörden, das Sechste Buch enthielt

¹³⁵ Vgl. Begründung zum 2. Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Anlage Nr. 340, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 10.

¹³⁶ Vgl. Begründung zum 1. Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Nachweis bei *Rother*, Die Reichsversicherungsordnung 1911, Dissertation, 1994, S. 92.

¹³⁷ Vgl. Begründung zum 2. Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Anlage Nr. 340, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 10.

¹³⁸ Vgl. Bericht der 16. Kommission, Anlage Nr. 946, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 5024.

Bestimmungen über das Spruch- und Beschlussverfahren vor den Versicherungsbehörden.

Die Rechtsprechung im Spruch- und Beschlussverfahren übten besondere Ausschüsse, Kammern und Senate der Versicherungsämter, Oberversicherungsämter und des Reichsversicherungsamts bzw. der Landesversicherungsämter aus. Im Spruchverfahren wurde über Versicherungsleistungsansprüche entschieden, im Beschlussverfahren wurden hauptsächlich verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten, insbesondere Beitragsstreitigkeiten sowie teilweise auch Aufsichtsanordnungen und andere Verfügungen behandelt¹³⁹.

Trotz hierarchisch gegliederter Versicherungsbehörden in drei Stufen wurde jedoch nicht für alle drei Versicherungszweige ein Rechtszug über drei Instanzen im Spruch- und Beschlussverfahren geschaffen¹⁴⁰. Dies soll im Folgenden näher aufgezeigt werden.

aa. Versicherungsämter

(1) Allgemeines

Die Errichtung der Versicherungsämter, deren Kompetenzverteilung sowie deren Ausgestaltung war in den Kommissionsberatungen und in den Reichstagssitzungen äußerst umstritten gewesen¹⁴¹. § 36 RVO schuf das Versicherungsamt als gemeinsames Bindeglied zwischen den einzelnen Versicherungszweigen bei jeder unteren staatlichen Verwaltungsbehörde als Abteilung für die Reichsversicherung. Mit den Versicherungsämtern sollte die Annäherung der Versicherungszweige auf unterer Instanz sichergestellt werden¹⁴².

Das Versicherungsamt setzte sich aus einem Vorsitzenden, der Vorstand der unteren Verwaltungsbehörde war, und ständigen Stellvertretern zusammen (§ 39 RVO). Neben der Wahrnehmung von Verwaltungs- und Aufsichtsbefugnissen war das

¹³⁹ Vgl. *Lehmann*, Kommentar zur Reichsversicherungsordnung, Fünftes und Sechstes Buch, 3. Auflage 1914, § 1780, Abschnitt 4.

¹⁴⁰ Vgl. *Christmann/Schönholz*, Die Errichtung des Reichsversicherungsamtes und seine geschichtliche Entwicklung, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1. Auflage, 1984, S. 3 ff., S. 29.

¹⁴¹ Gegen die Errichtung der Versicherungsämter wurde insbesondere vorgebracht, dass die Selbstverwaltung der Versicherungsträger in Mitleidenschaft gezogen würde und dass die durch die Versicherungsämter verursachten Kosten in keinem Verhältnis zu ihrer Bedeutung stünden. Umstritten war auch die Eingliederung in die untere Verwaltungsbehörde anstelle von der Errichtung als selbständige Behörde wie es im ersten Entwurf zur Reichsversicherungsordnung vorgesehen war. Die Eingliederung erfolgte, um nicht unnötig die Verwaltungskosten zu vermehren. Vgl. 66. Reichstagssitzung vom 18.4.1910, Stenogr. Bericht, S. 2459; 167. Reichstagssitzung vom 5.5.1911, Stenogr. Bericht, S. 6396.

¹⁴² Vgl. Begründung zum 2. Entwurf der Reichsversicherung, Anlage Nr. 340, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 5.

Versicherungsamt als erstinstanzliche Spruch- und Beschlussbehörde in der Besetzung mit einem Vorsitzenden und je einem Beisitzer als Versicherungsvertreter der Arbeitgeber bzw. der Versicherten tätig¹⁴³.

Das Spruch- und Beschlussverfahren war für die einzelnen Versicherungszweige Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung unterschiedlich ausgestaltet. Dadurch sollte das Verfahren der Eigenart jedes Versicherungszweiges angepasst werden und nicht in ein für alle Versicherungszweige Gleichmäßiges hineingezwängt werden¹⁴⁴.

(2) Spruchverfahren

Das Versicherungsamt war im Spruchverfahren in erster Instanz bei Streitigkeiten über Leistungen der Krankenversicherung zuständig, vgl. § 1636 RVO. In der Invaliden-, der Hinterbliebenen- und der Unfallversicherung hatte es keine erstinstanzlichen Kompetenzen im Spruchverfahren.

In Sachen der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung wirkte das Versicherungsamt lediglich bei der Vorbereitung mit. Dies wurde als ausreichend erachtet und eine weitere Mitwirkung nach Erlass des Bescheides als nicht mehr erforderlich angesehen¹⁴⁵.

Bei Streitigkeiten der Unfallversicherung war im Entwurf zur Reichsversicherungsordnung ursprünglich vorgesehen, das Versicherungsamt im Spruchverfahren auch als erste Instanz über Leistungsansprüche entscheiden zu lassen¹⁴⁶. Diese Befugnis wurde ihm jedoch wieder entzogen, da mit Beibehaltung des Rekurses zum Reichsversicherungsamt anstelle der ursprünglich angedachten Revision eine weitere untere Instanz zur tatsächlichen Feststellung als nicht notwendig erachtet wurde¹⁴⁷. Zwei Instanzen wurden für die Unfallversicherung von der Kommission als ausreichend angesehen¹⁴⁸.

(3) Beschlussverfahren

Im Beschlussverfahren war das Versicherungsamt erste Instanz bei Streitigkeiten in Sachen der Kranken-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung. In Sachen der

¹⁴³ Das Verfahren vor den Versicherungsämtern wurde im Einzelnen durch die Verordnung über Geschäftsgang und Verfahren der Versicherungsämter vom 24. Dezember 1911 (RGBl. 1911, S. 1107) geregelt.

¹⁴⁴ Vgl. Begründung zum 2. Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Anlage Nr. 340, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 18.

¹⁴⁵ Vgl. Begründung zum 2. Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Anlage Nr. 340, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 474.

¹⁴⁶ § 1597 des 2. Entwurfs einer Reichsversicherungsordnung, Begründung zum 2. Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Anlage Nr. 340, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 474.

¹⁴⁷ Auf die Ausgestaltung des Rekursverfahrens zum Reichsversicherungsamt wird später noch genauer eingegangen werden.

¹⁴⁸ Bericht der 16. Kommission, Anlage Nr. 946, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 5029.

Unfallversicherung hatte es keine erstinstanzlichen Befugnisse. Diese standen dem Oberversicherungsamt zu.

bb. Oberversicherungsämter

(1) Allgemeines

Die Oberversicherungsämter waren für die Geschäfte der Reichsversicherung höhere Spruch-, Beschluss- und Aufsichtsbehörden, die für den Bezirk einer höheren Verwaltungsbehörde errichtet wurden (§ 61 RVO). Sie konnten für den Bezirk einer höheren Verwaltungsbehörde an höhere Reichs- oder Staatsbehörden angegliedert werden oder wurden als selbständige Staatsbehörden tätig¹⁴⁹.

Das Oberversicherungsamt bestand aus einem Direktor, Mitgliedern und 40 Beisitzern, die je zur Hälfte aus Arbeitgebern und Versicherten gewählt wurden.

Die Beisitzer aus den Arbeitgebern wurden zur Hälfte von den Arbeitgebermitgliedern im Ausschuss der Versicherungsanstalt und zur Hälfte von den Vorständen der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft und der Vertrauensberufsgenossenschaft gewählt. Die Wahl der Beisitzer aus den Versicherten erfolgte durch die Versichertenvertreter bei den Versicherungsämtern (§ 73 RVO).

Die Mitglieder wurden im Hauptamt oder für die Dauer des Hauptamts aus der Zahl der öffentlichen Beamten, der Direktor auf Lebenszeit ernannt. Den Ablauf des Verfahrens sowie Verfahrensgrundsätze regelte die Verordnung über Geschäftsgang und Verfahren der Oberversicherungsämter vom 24. Dezember 1911¹⁵⁰.

(2) Spruchverfahren

Das Oberversicherungsamt war im Spruchverfahren in erster Instanz für die Unfall-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, in zweiter Instanz für die Krankenversicherung zuständig. Gegen Endbescheide der Träger der Unfallversicherung, sowie gegen Bescheide der Träger der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung und Urteile des Versicherungsamts war das Rechtsmittel der Berufung zulässig, § 1675 RVO. Die Bescheide der Versicherungsträger wurden als erstinstanzliche Entscheidung angesehen. Über die Berufung entschieden in einem gerichtlich ausgestalteten Verfahren die Spruchkammern, die mit einem Mitglied des

¹⁴⁹ Der Antrag in der 167. Reichstagssitzung das Oberversicherungsamt als selbständige, vollständig unabhängige Behörde zu errichten, da es ein Gericht sei, dass im wesentlichen Streitsachen für große Bezirke zu entscheiden habe, wurde nicht angenommen; Vgl. 167. Reichstagssitzung vom 5.5.1911, Stenogr. Bericht, S. 6411.

¹⁵⁰ RGBl. 1911, S.1095.

Obersicherungsamts als Vorsitzenden und je zwei Beisitzern der Arbeitgeber und der Versicherten besetzt waren¹⁵¹.

(3) Beschlussverfahren

Im Beschlussverfahren entschied das Obersicherungsamt in erster Instanz über Beitrags- und Prämienbeschwerden in Sachen der Unfallversicherung¹⁵². In Sachen der Krankenversicherung und der Invalidenversicherung befand es in zweiter Instanz. Dabei entschied es über die Beschwerde gegen das Urteil des Sicherungsamts bei Streitigkeiten der Arbeitgeber, Versicherten oder zu Versichernden mit einer Krankenkasse über das Versicherungsverhältnis oder über die Verpflichtung zur Leistung, Einzahlung oder Rückzahlung von Beiträgen in der Krankenversicherung und bei Streit über die Beitragsleistungen¹⁵³.

cc. Reichsversicherungsamt

(1) Allgemeines

Das Reichsversicherungsamt nahm die Geschäfte der Reichsversicherung als oberste Spruch-, Beschluss- und Aufsichtsbehörde wahr (§ 83 RVO). Der Zuständigkeitsbereich des Reichsversicherungsamts wurde durch die Reichsversicherungsordnung auf die Krankenversicherung und die Hinterbliebenenversicherung, die zu dem Geschäftsbereich der Abteilung für die Invalidenversicherung gezählt wurde¹⁵⁴, erweitert.

Das Reichsversicherungsamt bestand aus einem Präsidenten, ständigen und nichtständigen Mitgliedern. Der Präsident und die ständigen Mitglieder wurden auf Vorschlag des Bundesrats auf Lebenszeit vom Kaiser ernannt (§§ 85, 86 RVO). Von den 32 nichtständigen Mitgliedern wurden acht vom Bundesrat, und zwar mindestens sechs aus seiner Mitte, und je 12 als Vertreter der Arbeitgeber und Versicherten gewählt. Die Arbeitgebervertreter wurden von den Arbeitgebermitgliedern in den Ausschüssen der Versicherungsanstalten sowie von den Vorständen der Berufsgenossenschaften und den Ausführungsbehörden, die Versichertenvertreter von den Versichertenbeisitzern bei den Obersicherungsämtern bestimmt (§§ 89, 91 RVO). Die Verordnung über

¹⁵¹ Bayern wand sich in der Schrift „Vorschläge der Referenten im Königlichen Bayerischen Staatsministerium des Inneren zur Reichsversicherungsordnung“ gegen die Besetzung mit je zwei Beisitzern. Als Gründe wurden Kosten, sowie die Schwächung des Einflusses des Vorsitzenden und die Verschlechterung der Güte der Rechtsprechung angeführt, da Laienbeisitzer aufgrund von Gefühlen und nicht dem Recht entschieden; Nachweis bei: MJu 14970.

¹⁵² §§ 759, 816 RVO.

¹⁵³ §§ 405 Abs. 2, 1559 Abs. 1 RVO.

¹⁵⁴ § 4 Verordnung über Geschäftsgang und Verfahren des Reichsversicherungsamts vom 24. Dezember 1911.

Geschäftsgang und Verfahren des Reichsversicherungsamts vom 24. Dezember 1911¹⁵⁵ ergänzte die Verfahrensvorschriften der Reichsversicherungsordnung.

(2) Spruchverfahren

In Sachen der Kranken-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung konnte zum Reichsversicherungsamt gegen Urteile des Obergerichts im Spruchverfahren die Revision, in Sachen der Unfallversicherung der Rekurs eingelegt werden (§§ 1694, 1699 RVO). Die zum Rekurs zugelassenen Sachen wurden jedoch zur Entlastung des Reichsversicherungsamts eingeschränkt, dies betraf insbesondere die Veränderung der einmal festgestellten Dauerrente¹⁵⁶.

Die Spruchsenate entschieden sowohl über den Rekurs als auch über die Revision in einer Besetzung von sieben Richtern (einem Vorsitzenden, einem vom Bundesrat gewählten nichtständigen Mitglied, einem ständigen Mitglied, zwei richterlichen Beamten, einem Arbeitgeber und einem Versicherten).

In den Entwürfen zur Reichsversicherungsordnung war ursprünglich vorgesehen, zum Reichsversicherungsamt nur das Rechtsmittel der Revision zuzulassen und als Ausgleich das Versicherungsamt als untere Instanz für die tatsächliche Feststellung zu schaffen. Dadurch sollte das Reichsversicherungsamt entlastet werden und sichergestellt werden, dass sich dieses eingehender den ihm im Interesse der Rechtseinheit verbleibenden bedeutenderen Aufgaben widmen könne¹⁵⁷. Das Rechtsmittel des Rekurses wurde jedoch in den Kommissions- und Reichstagsberatungen für die Unfallversicherung beibehalten, da es sich bewährt hatte und ansonsten eine Verschlechterung des Rechtswegs gegeben wäre¹⁵⁸. Es bestünde überdies die Gefahr, dass durch die Obergerichtsämter keine eingehende Würdigung der Rentenansprüche sowie eine unterschiedliche Rentenfestsetzung erfolgen würde, die durch das Reichsversicherungsamt nicht überprüft werden könnte¹⁵⁹.

(3) Beschlussverfahren

Gegen die Entscheidungen des Obergerichts in erster Instanz konnte die Beitrags- und Prämienbeschwerde in Sachen der Unfallversicherung zum Reichsversicherungsamt erhoben werden (§ 1793 RVO). Die Beschwerdeausschüsse

¹⁵⁵ RGBl. 1911, S.1083.

¹⁵⁶ Vgl. Begründung zum 2. Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Anlage Nr. 340, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 476.

¹⁵⁷ Vgl. Begründung zum 2. Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Anlage Nr. 340, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 475.

¹⁵⁸ Vgl. Bericht der 16. Kommission, Anlage Nr. 946, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 5031.

¹⁵⁹ Vgl. Abgeordneter Schmidt, 66. Reichstagsitzung vom 18.4.1910, Stenogr. Bericht, S. 2534.

beim Reichsversicherungsamt bestanden aus dem Präsidenten, einem Direktor oder einem Senatspräsidenten als Vorsitzenden, einem vom Bundesrat gewählten Mitglied, einem ständigen Mitglied, einem Arbeitgeber und einem Versicherten; ein richterlicher Beamter wurde nicht beteiligt.

Das Reichsversicherungsamt entschied im Beschlussverfahren außerdem über die weitere Beschwerde gegen die auf Beschwerde erlassene Entscheidung des Obergewerksamts.

dd. Landesversicherungsämter

(1) Allgemeines

Die Landesversicherungsämter konnten für das Gebiet eines Bundesstaates anstelle des Reichsversicherungsamts tätig werden. Das Landesversicherungsamt bestand aus ständigen und mindestens sechzehn nichtständigen Mitgliedern, die zur Hälfte von Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten gewählt wurden.

Ursprünglich war im zweiten Entwurf der Reichsversicherungsordnung vorgesehen, dass jeder Bundesstaat ein Landesversicherungsamt errichten könne. Diese Vorschrift wurde bei den Kommissionsberatungen aufgehoben; die Landesversicherungsämter sollten aus Kostengründen und wegen der Gefährdung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung gänzlich beseitigt werden¹⁶⁰. Im Laufe der Beratungen kam die Kommission jedoch den Wünschen der Einzelstaaten nach, die Landesversicherungsämter aufrecht zu erhalten¹⁶¹. Die Landesversicherungsämter erfuhren insoweit eine Einschränkung, dass nach § 105 RVO ein Landesversicherungsamt nur bestehen bleiben durfte, solange zu seinem Bezirk mindestens vier Obergewerksämter gehörten. Größere Landesversicherungsämter wurden aus praktischen und sachlichen Gründen für notwendig erachtet¹⁶². Neue Landesversicherungsämter durften hingegen nicht mehr gebildet werden, da befürchtet wurde, dass mit Errichtung eines preußischen Landesversicherungsamts das Reichsversicherungsamt überflüssig werden würde¹⁶³.

In den Kommissionsverhandlungen hatten sich der Königlich Bayerische Bundesratsbevollmächtigte und der Königlich Sächsische Bundesratsbevollmächtigte vehement für die Aufrechterhaltung der Landesversicherungsämter eingesetzt. Sie

¹⁶⁰ Vgl. Bericht der 16. Kommission, Anlage Nr. 946, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 4435; Abgeordneter Schmidt, 66. Reichstagssitzung vom 18.4.1910, Stenogr. Bericht, S. 2506; 2533ff; Antrag Nr. 951, über den in der 167. Reichstagssitzung vom 5.5.1911 verhandelt wurde, Stenogr. Bericht, S. 6388 f.

¹⁶¹ Vgl. Zusammenstellung des Entwurfs einer Reichsversicherungsordnung mit den Beschlüssen der 16. Kommission, Anlage Nr. 946, 7. Teil, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 40.

¹⁶² Vgl. Bericht der 16. Kommission, Anlage Nr. 946, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 4438.

¹⁶³ Vgl. Bericht der 16. Kommission, Anlage Nr. 946, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 4450.

wiesen darauf hin, dass sich das Bayerische und Sächsische Landesversicherungsamt gut bewährt hätten. Durch die Landesversicherungsämter könnten die örtlichen und persönlichen Verhältnisse im Interesse der Versicherten eingehender und zutreffender beurteilt werden sowie der Bevölkerung ein leicht erreichbarer und bequemer Weg gewährt werden¹⁶⁴. Außerdem würden die Landesversicherungsämter zu einer Entlastung des Reichsversicherungsamts führen; dies würde auch der Zielsetzung der Reichsversicherungsordnung entsprechen¹⁶⁵.

In den Reichstagssitzungen gab es aber auch Stimmen, die die Landesversicherungsämter gänzlich aufheben wollten, um die Einheitlichkeit der Arbeiterversicherung herzustellen. Die Einheitlichkeit der Arbeiterversicherung sahen sie als gefährdet an, da nunmehr das Landesversicherungsamt auch für das Rechtsmittel der Revision zuständig sein sollte. Der Antrag auf Abschaffung der Landesversicherungsämter wurde in der 167. Reichstagssitzung jedoch nicht angenommen¹⁶⁶.

(2) Spruch- und Beschlussverfahren

Das Landesversicherungsamt konnte sowohl im Spruch- als auch Beschlussverfahren entscheiden, wenn nur Versicherungsträger beteiligt waren, deren Gebiet sich nicht über die Grenzen des betreffenden Bundesstaates hinauserstreckte. In entsprechender Anwendung der Vorschriften über das Reichsversicherungsamt entschieden im Spruchverfahren über Rekurs und Revision Spruchsenate in der Besetzung von sieben Richtern (einem Vorsitzenden, einem von der obersten Verwaltungsbehörde gewählten nichtständigen Mitglied, einem ständigen Mitglied, zwei richterlichen Beamten, einem Arbeitgeber und einem Versicherten), im Beschlussverfahren Beschlussenate in der Besetzung von fünf Richtern (einem Vorsitzenden, einem von der obersten Verwaltungsbehörde gewählten Mitglied, einem ständigen Mitglied, einem Arbeitgeber und einem Versicherten).

3. Zusammenfassende Würdigung

Die Zielsetzung des ersten Entwurfs der Reichsversicherungsordnung, das Verfahren für alle Versicherungszweige einfach und übersichtlich zu gestalten und einen klaren Instanzenzug zu schaffen, wurde durch die Reichsversicherungsordnung in ihrer endgültigen Fassung nur teilweise erreicht.

¹⁶⁴ Vgl. Bericht der 16. Kommission, Anlage Nr. 946, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 4437 f.

¹⁶⁵ Vgl. Bericht der 16. Kommission, Anlage Nr. 946, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 4437 f.; Abgeordneter Spahn, 167. Reichstagssitzung vom 5.5.1911, Stenogr. Bericht, S. 6389.

¹⁶⁶ 167. Reichstagssitzung vom 5.5.1911, Stenogr. Bericht, S. 6388 f.

Der Rechtszug wurde in den einzelnen Versicherungszweigen unterschiedlich ausgestaltet. Im Laufe der Kommissionsberatungen waren die Befugnisse des Versicherungsamts als erste Instanz mehr und mehr beschränkt worden, so dass lediglich für die Krankenversicherung ein dreistufiger Rechtszug, für die Unfall-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung lediglich ein zweistufiger Rechtszug gegeben war. Vielfach wurde das bewährte Recht übernommen und das Ziel der Vereinheitlichung zurückgestellt. So wurde bei der Unfall- und Invalidenversicherung mit dem zweistufigen Rechtszug an die frühere Rechtslage bei den Schiedsgerichten angeknüpft. Entscheidender Unterschied war aber, dass die Oberversicherungsämter als staatliche Behörde und nicht als Gerichte wie die Schiedsgerichte tätig waren und neben den Rechtsprechungsaufgaben auch Verwaltungs- und Aufsichtsgeschäfte übernahmen.

Auch das Ziel, das Reichsversicherungsamt zu entlasten, wurde nur teilweise erreicht. Durch die Oberversicherungsämter konnte weitgehend das Reichsversicherungsamt entlastet werden. Den Landesversicherungsämtern wurden zwar die bisher dem Reichsversicherungsamt vorbehaltende Revisionsrechtsprechung in der Invalidenversicherung übertragen, die Zahl der Landesversicherungsämter wurde jedoch auf die bereits bestehenden begrenzt und Neuerrichtungen ausgeschlossen. Auch das Rekursverfahren vor dem Reichsversicherungsamt wurde als bewährtes Rechtsmittel beibehalten, obwohl die Überprüfung der tatsächlichen und rechtlichen Fragen eine erheblichere Arbeitsbelastung für das Reichsversicherungsamt mit sich brachte.

Die Vereinheitlichung des Verfahrens bedeutete auch bei rechtsstaatlicher Betrachtung im Sinne der Gewaltentrennung einen Rückschritt, da nunmehr die Instanzgerichte nicht mehr wie die Schiedsgerichte der Arbeiterversicherung selbständige, allein rechtsprechende Behörden, sondern besondere Abteilungen von Verwaltungsbehörden waren¹⁶⁷. In den Begründungen zu den Gesetzesentwürfen finden sich, abgesehen von dem Gedanken der Vereinheitlichung des Verfahrens nach dem Vorbild des Reichsversicherungsamts, kaum Ausführungen darüber, warum es als zweckmäßig angesehen wurde, insbesondere den Oberversicherungsämtern, denen die Schiedsgerichte vorausgegangen waren, auch Verwaltungsaufgaben zu übertragen. In der Begründung zum zweiten Entwurf wird ausgeführt, dass durch die Übertragung von Rechtsprechungs- und Verwaltungsaufgaben der Wirkungskreis und die Stellung der Oberversicherungsämter gehoben werden sollte¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Vgl. Bogs, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Sozialrechtssprechung, Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, Band 1, 1. Auflage, 1979, S. 3 ff., S. 8 f.

¹⁶⁸ Begründung zum 2. Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Anlage Nr. 340, Stenographische Berichte 1911, Anlagen, S. 12.

III. Ausführungsgesetze in Bayern

Die Reichsversicherungsordnung und das Einführungsgesetz wurden durch Bekanntmachung vom 29. Dezember 1911 über den Vollzug der Reichsversicherungsordnung und des dazu ergangenen Einführungsgesetzes¹⁶⁹ in Bayern vollzogen. Das Bayerische Ausführungsgesetz zur Reichsversicherungsordnung vom 2. November 1912¹⁷⁰ regelte primär die Ausgestaltung der Berufsgenossenschaften und das Verfahren der Beitragserhebung.

1. Versicherungsämter

Bei jedem Bezirksamt und bei dem Magistrat jeder kreisunmittelbaren Stadt wurde eine Abteilung für Arbeiterversicherung, das sogenannte Versicherungsamt errichtet¹⁷¹ (§ 1 der Bekanntmachung vom 30. November 1912, die Errichtung der Versicherungsämter betreffend¹⁷²). Das Bayerische Staatsministerium der Justiz hatte in Erwägung gezogen, von der durch die Reichsversicherungsordnung eingeräumten Möglichkeit, für die Bezirke mehrerer unterer Verwaltungsbehörden ein gemeinsames Versicherungsamt zu schaffen, generell Gebrauch zu machen. Davon wurde jedoch letztendlich abgesehen, da die Interessen der Beteiligten wegen der von ihnen zu unternehmenden weiten Reisen gegen eine Zusammenlegung sprächen¹⁷³. Nur in einigen Bezirken, so in Bamberg, Kronach und Teuschnitz sowie Landau und Ahnweiler wurde ein gemeinsames Amt für die unteren Verwaltungsbehörden errichtet. Auch die kreisunmittelbaren Städte Landsberg, Traunstein, Passau, Ansbach, Eichstätt, Weißenburg, Kitzingen und Schweinfurt machten von ihrem Recht Gebrauch, für die Bezirke der Städte und die umliegenden Landbezirke ein gemeinsames Versicherungsamt zu errichten. Ein solches wurde gerade bei regem Wechsel der versicherungspflichtigen Bevölkerung zwischen Stadt und Land als vorteilhaft angesehen¹⁷⁴. Im Laufe der Jahre erfolgte die Errichtung weiterer gemeinsamer Versicherungsämter, so u. a. in Weiden am 3. Februar 1919, in

¹⁶⁹ GVBl. 1911, S. 1368.

¹⁷⁰ GVBl. 1912, S. 1135.

¹⁷¹ 1912 bestanden in Oberbayern 28, in Niederbayern 24, in der Pfalz 17, in der Oberpfalz 24, in Oberfranken 23, in Mittelfranken 23, in Unterfranken 25 und in Schwaben 32 Versicherungsämter; Vgl. Verzeichnis der OVA und VA, Amtl. Nachrichten RVA 1912, S. 1030; Nachweis bei: LVersA 95.

¹⁷² GVBl. 1912, S. 1232.

¹⁷³ Vgl. Denkschrift über die Gestaltung der Versicherungsbehörden nach der Reichsversicherungsordnung des Staatsministerium des Inneren vom 24.12. 1912, S. 8, Nachweis bei: MJU 14964.

¹⁷⁴ Vgl. Denkschrift über die Gestaltung der Versicherungsbehörden nach der Reichsversicherungsordnung des Staatsministerium des Inneren vom 24.12. 1912, S.10, Nachweis bei: MJU 14964.

Rehau am 1. Oktober 1919, in Neustadt am 10. April 1920, in Speyer am 26. April 1920 und in Kaiserslautern am 7. Mai 1920¹⁷⁵.

2. Oberversicherungsämter

§ 2 RVO sah vor, dass in der Regel die gleichen Bezirke für die Oberversicherungsämter zu wählen seien, wie sie für die Regierungen und Schiedsgerichte bestanden hatten. Es wurde in Bayern jedoch angedacht, Oberbayern und Schwaben, Niederbayern und die Oberpfalz sowie die drei fränkischen Kreise zu vereinen und so lediglich drei Oberversicherungsämter in München, Regensburg und Nürnberg zu schaffen¹⁷⁶.

Für die Errichtung von drei Oberversicherungsämtern wurde angeführt, dass Arbeitskräfte und Kosten eingespart werden könnten und die Neubauten für die Oberversicherungsämter in Landshut und Würzburg nicht errichtet werden müssten. Gegen die Zusammenlegung wurde eingewandt, dass mit zunehmender Größe der Überblick über die Geschäftsführung des Amts erschwert werde würde sowie durch Teilung mehrerer Referenten in die gleichen Geschäftsaufgaben die Einheitlichkeit der Rechtsprechung und Verwaltung gefährdet werden würde. Den Interessen der Versicherten und der Arbeitgeber könne man nur durch ortsnahe Oberversicherungsämter gerecht werden; auch sei durch die Nähe zu den Versicherungsträgern für die Oberversicherungsämter eine schnelle Einholung von Akten gewährt. Es wurde aufgrund der aufgeführten Nachteile vorerst von einer Zusammenlegung abgesehen¹⁷⁷.

Auch die einzelnen Schiedsgerichte hatten sich gegen die Zusammenlegung mehrerer Regierungsbezirke zu einem Oberversicherungsamt ausgesprochen und dies mit der gebotenen Dezentralisation auf dem Gebiet der Sozialgesetzgebung begründet¹⁷⁸. Auch

¹⁷⁵ Nachweis bei 95.

¹⁷⁶ Vgl. Denkschrift über die Gestaltung der Versicherungsbehörden nach der Reichsversicherungsordnung des Staatsministerium des Inneren vom 24.12. 1912, S.40, Nachweis bei MJU 14964.

¹⁷⁷ Vgl. Denkschrift über die Gestaltung der Versicherungsbehörden nach der Reichsversicherungsordnung des Staatsministerium des Inneren vom 24.12.1912, S. 48, Nachweis bei MJU 14964; vgl. auch 123. Sitzung der Kammer der Abgeordneten vom 12.9.1912, Stenogr. Bericht S.132 f.

¹⁷⁸ Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung der Oberpfalz und Regensburg vom 14.6.1911, Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung der Pfalz vom 18.6.1911, Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung der Oberpfalz und Regensburg vom 14.6.1911, Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung in Oberfranken vom 14.6.1911, Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung in Oberbayern vom 8.7.1911, Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung in Unterfranken und Aschaffenburg vom 10.6.1911, Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung von Schwaben und Neuburg vom 14.6.1911, für die Zusammenlegung: Schiedsgericht für Arbeiterversicherung in Mittelfranken, Schreiben vom 8.6.1911, Nachweis bei: LVersA 60.

wurde angeführt, dass so die örtlichen und persönlichen Verhältnisse besser überblickt und gewürdigt werden könnten¹⁷⁹.

In der Sitzung vom 16. September 1912 des zweiten Ausschusses der Kammer der Reichsräte wurde vereinzelt erneut die Zusammenlegung der Oberversicherungsämter gefordert. Diese Forderung konnte aber keine mehrheitliche Unterstützung finden¹⁸⁰.

Gemäß der Bekanntmachung vom 3. Dezember 1912, die Errichtung der Oberversicherungsämter betreffend¹⁸¹, wurden in Bayern acht Oberversicherungsämter mit Sitzen in München, Landshut, Speyer, Regensburg, Bayreuth, Nürnberg, Würzburg und Augsburg errichtet. Die Sitze entsprachen mit Ausnahme von Nürnberg denen der früheren Schiedsgerichte. Der oberbayerische Amtsbezirke Aichach und Friedberg wurden dem Oberversicherungsamt Augsburg, der niederbayerische Amtsbezirk Kelheim dem Oberversicherungsamt Regensburg zugeteilt, um für die Beteiligten durch kürzere Wege Zeit- und Geldersparnis zu gewährleisten¹⁸².

Die Oberversicherungsämter wurden den Kreisregierungen angegliedert entgegen der Forderung der Schiedsgerichte, die Oberversicherungsämter als selbständige Staatsbehörden zu errichten¹⁸³.

Für Mittelfranken wurde das Oberversicherungsamt statt nach Ansbach, der Sitz des früheren Schiedsgerichts, nach Nürnberg, wie 1903 bereits angedacht worden war, gelegt, um den besonderen wirtschaftlichen Verhältnissen gerecht zu werden. Dies wurde damit begründet, dass Nürnberg als Großstadt den Mittelpunkt der mittelfränkischen Industrie bilde. Außerdem besitze sie eine günstige Lage, die besten Verkehrsanbindungen in alle Richtungen und habe mit ihrer näheren Umgebung überdies die meisten versicherungspflichtigen Personen. Auch bisher sei die überwiegende Anzahl der Sitzungen des Schiedsgerichts in Nürnberg abgehalten worden. Von den 114

¹⁷⁹ Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung in Oberfranken vom 14.6.1911, Nachweis bei LVersA 60.

¹⁸⁰ Vgl. Reichsrat Freiherr von Cramer-Klett, Protokoll des 2. Ausschusses der Kammer der Reichsräte, S. 3, Nachweis bei: MJU 14964.

¹⁸¹ GVBl. 1912, S.1129.

¹⁸² Vgl. Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung in Oberbayern vom 8.7.1911, Nachweis bei LVersA 60; Gegen die Zuteilung von Kelheim zu dem Oberversicherungsamt Regensburg war vom Schiedsgericht für Arbeiterversicherung in Niederbayern mit Schreiben vom 10.7.1911 angeführt worden, dass sich die Bezirke der Oberversicherungsämter und der Regierung zur Ausübung der Aufsicht decken sollten, Vgl. Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung in Niederbayern vom 10.7.1911 betreffend die Organisation der Oberversicherungsämter, Nachweis bei: LVersA 60.

¹⁸³ Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung in Mittelfranken vom 8.6.1911, Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung der Oberpfalz und Regensburg vom 14.6.1911, Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung der Pfalz vom 18.6.1911, Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung in Oberfranken vom 14.6.1911, Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung in Oberbayern vom 8.7.1911, Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung in Unterfranken und Aschaffenburg vom 10.6.1911, Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung von Schwaben und Neuburg vom 14.6.1911, Nachweis bei: LVersA 60.

Sitzungen des Schiedsgerichts im Jahre 1911 seien 74 in Nürnberg und nur 34 in Ansbach abgehalten worden. Überdies seien in Ansbach keine geeigneten Räumlichkeiten mehr vorhanden. Als Nachteil wurde zwar gesehen, dass dadurch die unmittelbare Verbindung mit der Landesversicherungsanstalt und der land- und forstwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft sowie der Regierung nicht mehr bestehe. Dieser Nachteil würde jedoch größtenteils dadurch wieder ausgeglichen, dass Nürnberg der Sitz einer Reihe gewerblicher Berufsgenossenschaften sei, die gleichfalls einen regen Geschäftsverkehr mit dem Oberversicherungsamt unterhielten¹⁸⁴. Gegen die Verlegung nach Nürnberg wurde angeführt, dass dadurch für alle Beamten eine Verschlechterung ihrer Einkommensverhältnisse eintreten würde sowie mit einer wesentlich stärkeren Inanspruchnahme durch die Rechtssuchenden zu rechnen sei, das zu einem höheren Personalaufwand führen würde¹⁸⁵.

Diskutiert wurde auch, das Oberversicherungsamt für die Pfalz nicht am Sitz des früheren Schiedsgerichts in Speyer, sondern aufgrund der günstigeren Lage und Verkehrsverhältnisse in Kaiserslautern oder Neustadt zu errichten. Das Oberversicherungsamt wurde jedoch wegen eines vorhandenen Dienstgebäudes sowie der unmittelbaren Verbindung mit der Regierung und den Versicherungsträgern vorerst in Speyer belassen¹⁸⁶.

3. Landesversicherungsamt

Bei dem Bayerischen Landesversicherungsamt wurden ein Beschlussenat und zwei Spruchsenate gebildet. Ein Spruchsenat war für die Rekurse in Unfallsachen zuständig, der andere Spruchsenat entschied über die Revision auf dem Gebiet der Kranken-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung. Durch die Erweiterung des Wirkungskreises des Landesversicherungsamts durch die Reichsversicherungsordnung musste auch das Personal ausgebaut werden.

¹⁸⁴ Vgl. Denkschrift über die Gestaltung der Versicherungsbehörden nach der Reichsversicherungsordnung des Staatsministeriums des Inneren vom 24.12. 1912, S. 51, Nachweis bei: MJU 14964.

¹⁸⁵ Schreiben des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung in Mittelfranken vom 8.6.1911, Nachweis bei: LVersA 60.

¹⁸⁶ Vgl. Denkschrift über die Gestaltung der Versicherungsbehörden nach der Reichsversicherungsordnung des Staatsministeriums des Inneren vom 24.12. 1912, S.50, Nachweis bei: MJU 14964. Schreiben des Vorsitzenden des Schiedsgerichts für Arbeiterversicherung der Pfalz vom 18. Juni 1911, Nachweis bei: LVersA 60.

IV. Verfahrensrechtliche Änderungen der Sozialversicherung während des Ersten Weltkriegs und der Weimarer Republik

Kurz nach Inkrafttreten der besonderen Bücher der Reichversicherungsordnung¹⁸⁷ brach im August 1914 der erste Weltkrieg aus. Die Kriegs- und Nachkriegszeit hatte im Versicherungswesen eine Anzahl von Änderungen zur Folge, da dieses zunächst den Kriegsverhältnissen angepasst und später die Kriegsfolgen bewältigt werden mussten. An der Gesamtorganisation der öffentlichen Versicherung wurde in der Weimarer Republik jedoch wenig geändert¹⁸⁸. Die klassischen Zweige der Sozialversicherung wurden durch Hinzukommen neuer Versicherungszweige lediglich fortentwickelt. Auch die Reichsversicherungsordnung, die nach der Inflation überarbeitet und neu gefasst wurde, blieb weiterhin Kern der gesetzlichen Grundlagen der Sozialversicherung¹⁸⁹.

Das Ende der Weimarer Republik war bestimmt durch die Weltwirtschaftskrise. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit war der Bestand der Sozialversicherung gefährdet; mit jedem Arbeitslosen verringerte sich die Zahl der Beitragszahler¹⁹⁰. Die Reichsregierung versuchte den Zusammenbruch der Sozialversicherung durch Sparmassnahmen, insbesondere Leistungseinschränkungen in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung zu verhindern¹⁹¹. Es ergingen zur Behebung der finanziellen, wirtschaftlichen und sozialen Notstände in den Jahren 1929 bis 1932 zahlreiche Notgesetze und Notverordnungen, die von dem Reichspräsidenten aufgrund des Artikels 48 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung ohne Zustimmung der Vollversammlung des Reichstages erlassen werden konnten¹⁹².

Diese Entwicklungen sollen im Folgenden näher aufgezeigt werden.

1. Erweiterung der Zuständigkeit des Reichsversicherungsamts

Die Rechtsprechungstätigkeit der Sozialversicherungsbehörden, insbesondere die des Reichsversicherungsamts wurde durch das Angestelltenversicherungsgesetz in der

¹⁸⁷ Die Invalidenversicherung am 1. Januar 1912, die Unfallversicherung am 1. Januar 1913 und die Krankenversicherung am 1. Januar 1914. Vgl. zur Entstehungsgeschichte ausführlich *Kleeis*, Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, Nachdruck der 1928 erschienenen Ausgabe, Dowe (Hrsg.), 1. Auflage, 1981, S. 195 ff;

¹⁸⁸ Vgl. *Kleeis*, Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, Nachdruck der 1928 erschienenen Ausgabe, Dowe (Hrsg.), 1. Auflage, 1981, S. 210 ff.

¹⁸⁹ Vgl. *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Ein Grundriss, 1. Auflage, 2003, S. 153.

¹⁹⁰ Vgl. *Scheur*, Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus, Dissertation, 1967, S. 17 f.

¹⁹¹ Vgl. *Jahn*, Allgemeine Sozialversicherungslehre, 1. Auflage, 1965, S.27.

¹⁹² Notverordnungen vom 26. Juli 1930 (RGBl. 1930, S. 311), 1. Dezember 1930 (RGBl. 1930, 517), 5. Juni 1931 (RGBl. 1931, 279), 6. Oktober 1931 (RGBl. 1931, S.537), 8. Dezember 1931 (RGBl. 1931, S. 699), 14. Juni 1932 (RGBl. 1932, S. 273) und 4. September 1932 (RGBl. 1932, S.425).

Fassung von 1924, das Reichsknappschaftsgesetz von 1923 und das Arbeitslosenunterstützungsgesetz von 1927 ausgebaut.

a. Angestelltenversicherung

Das Angestelltenversicherungsgesetz vom 20. Dezember 1911¹⁹³ schuf zunächst einen eigenen Rechtsweg mit Schiedsgerichten und Oberschiedsgerichten. Durch die große Novelle vom 10. November 1922 wurde die Rechtsprechungstätigkeit in der Angestelltenversicherung den Versicherungsbehörden der Invalidenversicherung übertragen und somit an das System der Reichsversicherungsordnung angeglichen.

aa. Angestelltenversicherungsgesetz vom 20. Dezember 1911

(1) Materielles Recht

Durch das Angestelltenversicherungsgesetz vom 20. Dezember 1911 sollte für die Angestellten eine selbständige Rentenversicherung geschaffen werden. Angestellte, die 2.000.- bis 5.000.- Mark verdienten, waren bislang nicht versichert und drängten auf eine parallele, von der Arbeiterversicherung abgesetzte Versicherung¹⁹⁴. Angestellte mit Jahresgehalt bis 2000.- Mark blieben bei der Invalidenversicherung versichert und wurden sowohl von der Invaliden- als auch der Angestelltenversicherung erfasst. Mindestens $\frac{3}{4}$ aller Versicherten hatten eine solche Doppelversicherung¹⁹⁵. Versicherungsträger war die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte in Berlin.

(2) Verfahren vor den Schieds- und Oberschiedsgerichten

Für Streitigkeiten der Angestelltenversicherung wurden eigene Schiedsgerichte geschaffen; die Versicherungsbehörden der Reichsversicherungsordnung (Versicherungsämter, Oberversicherungsämter und das Reichsversicherungsamt) waren nicht zuständig. Dies hatte zur Folge, dass die Angestellten, die aufgrund der Doppelversicherungspflicht der Angestellten- und der Invalidenversicherung angehörten, bei Beitrags- und Leistungsstreitigkeiten zwei Prozesse führen mussten¹⁹⁶. Eigene Schiedsgerichte zu schaffen, war auf Separierungsbestrebungen der Angestellten zurückzuführen, die sich gegen die Gleichschaltung mit den Arbeitern wehrten¹⁹⁷. Die

¹⁹³ RGBl. 1911, S. 989.

¹⁹⁴ Vgl. *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Ein Grundriss, 1. Auflage, 2003, S. 102 f.

¹⁹⁵ Vgl. *Kleeis*, Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, Nachdruck der 1928 erschienenen Ausgabe, *Dowe* (Hrsg.), 1. Auflage, 1981, S. 154.

¹⁹⁶ Vgl. *Kleeis*, Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, Nachdruck der 1928 erschienenen Ausgabe, *Dowe* (Hrsg.), 1. Auflage, 1981, S. 155.

¹⁹⁷ Vgl. *Eilers*, Die Entwicklung der Sozialgerichtsbarkeit im Lande Bremen seit 1883, Dissertation, 1982, S.127.

Übertragung der Rechtsprechung an die Versicherungsbehörden der Reichsversicherungsordnung würde, so die Begründung zum Entwurf eines Angestelltenversicherungsgesetz, nicht nur die Sicherheit und Einheitlichkeit der Rechtsprechung in der Arbeiter- und Angestelltenversicherung gefährden, sondern auch eine wesentliche Erhöhung der Ausgaben für die Rechtsprechung zur Folge haben¹⁹⁸.

Die Renten wurden durch Bescheid von den Rentenausschüssen gewährt. Gegen diesen Bescheid konnte Berufung zu den Schiedsgerichten eingelegt werden (§§ 156, 270 Angestelltenversicherungsgesetz). Als Revisionsinstanz war das Oberschiedsgericht mit Sitz in Berlin zuständig (§§ 162, 281 Angestelltenversicherungsgesetz).

Die Schiedsgerichte waren höhere Spruch- und Beschlussbehörden (§ 157 Angestelltenversicherungsgesetz), die sich aus dem Vorsitzenden, dessen Stellvertreter und mindestens zwölf Beisitzern zusammensetzten. Die Beisitzer wurden je zur Hälfte von Versicherten und von Arbeitgebern gewählt. Über die Berufung entschied das Schiedsgericht in der Besetzung mit einem Vorsitzenden oder dessen Stellvertreter sowie je zwei Vertreter der Arbeitgeber und der versicherten Angestellten¹⁹⁹.

Das Oberschiedsgericht war oberste Spruch- und Beschlussbehörde. Die Besetzung entsprach der der Schiedsgerichte mit der Besonderheit, dass der Vorsitzende für die Dauer seines Hauptamts oder auf Lebenszeit ernannt wurde. Über die Revision entschied das Oberschiedsgericht in der Besetzung von dem Vorsitzenden oder dessen Stellvertreter, zwei ständigen Mitgliedern des Reichsversicherungsamts, zwei richterlichen Beamten sowie je einem Vertreter der Arbeitgeber und der versicherten Angestellten. Die Revision konnte nur darauf gestützt werden, dass das angefochtene Urteil auf Nichtanwendung oder auf einer unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechts oder auf einem Verstoß wider den klaren Inhalt der Akten beruhe oder das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide (§ 286 Angestelltenversicherungsgesetz²⁰⁰).

bb. Grosse Novelle vom 10. November 1920

Grundlegende Veränderungen des Verfahrensrechts in der Angestelltenversicherung brachte das Gesetz über Änderung des Versicherungsgesetzes für Angestellte und der Reichsversicherungsordnung, die sogenannte „Grosse Novelle“ vom 10. November

¹⁹⁸ Vgl. Begründung zum Entwurf eines Versicherungsgesetzes für Angestellte vom 20. Mai 1911, Anlage Nr. 1035, Stenogr. Berichte 1911, Anlagen, S. 131.

¹⁹⁹ Das Verfahren vor den Schiedsgerichten wurde durch die Kaiserliche Verordnung über Geschäftsgang und Verfahren der Schiedsgerichte für Angestelltenversicherung vom 21. Juni 1913 (RGBl. 1913, S. 329) geregelt.

²⁰⁰ Das Verfahren vor den Oberschiedsgerichten wurde durch die Kaiserliche Verordnung über Geschäftsgang und Verfahren des Oberschiedsgerichts für Angestelltenversicherung vom 21. Juni 1913 (RGBl. 1913, S. 341) geregelt.

1922²⁰¹ und die darauf folgende Neufassung des Angestelltenversicherungsgesetzes vom 28. Mai 1924²⁰².

(1) Materielles Recht

Durch das Gesetz über Änderung des Versicherungsgesetzes für Angestellte und der Reichsversicherungsordnung vom 10. November 1922²⁰³ wurde die doppelte Pflichtversicherung der geringer besoldeten Angestellten in der Angestellten- und Invalidenversicherung aufgehoben und durch eine scharfe gegenseitige Abgrenzung der Versicherungskreise ersetzt²⁰⁴.

(2) Verfahren

Die Rechtsprechung in der Angestelltenversicherung wurde auf die Versicherungsbehörden der Invalidenversicherung übertragen. Es wurden besondere Ausschüsse, Kammern und Senate für die Angestelltenversicherung bei den Versicherungsbehörden gebildet, um die Rechte der Angestellten hinreichend zu wahren (§ 156 Gesetz über Änderung des Versicherungsgesetzes für Angestellte und der Reichsversicherungsordnung). Durch diese Übertragung sollte das Behördenwesen vereinfacht und eine höhere soziale Gerechtigkeit herbeigeführt werden²⁰⁵.

Die Ausschüsse, Kammern und Senate für Angestelltenversicherung der Versicherungs-, Oberversicherungsämter und des Reichsversicherungsamts entschieden sowohl im Beschluss- als auch im Spruchverfahren, mit Vertretern der versicherten Angestellten und Arbeitgebern als Beisitzer²⁰⁶. Auch die in den Senaten für Angestelltenversicherung tätigen ständigen Mitglieder des Reichsversicherungsamts sollten besondere Kenntnisse und praktische Erfahrungen in der Angestelltenversicherung besitzen. Die Landesversicherungsämter wurden in den Instanzenzug für die Angestelltenversicherung nicht miteinbezogen²⁰⁷.

(a) Spruchverfahren

Im Spruchverfahren wurde über Versicherungsleistungsansprüche der Angestelltenversicherung entschieden.

²⁰¹ Vgl. *Kleeis*, Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, Nachdruck der 1928 erschienenen Ausgabe, *Dowe* (Hrsg.), 1. Auflage, 1981, S. 237 ff.

²⁰² RGBl. 1924, S. 563.

²⁰³ RGBl. 1922, S. 849.

²⁰⁴ Vgl. *Kleeis*, Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, Nachdruck der 1928 erschienenen Ausgabe, *Dowe* (Hrsg.), 1. Auflage, 1981, S. 238.

²⁰⁵ Vgl. Abgeordneter Giebel, 262. Reichstagssitzung vom 21.10.1922, Stenogr. Bericht, S. 8854.

²⁰⁶ Vgl. Denkschrift über Fragen aus der Invaliden- und Angestelltenversicherung, Anlage II der Anlage Nr. 5093, Stenogr. Berichte 1920, Anlagen, S. 5564; 262. Reichstagssitzung vom 21.10.1922, Stenogr. Bericht, S. 8852.

²⁰⁷ Vgl. Anlage Nr. 5093, Stenogr. Berichte 1920/24, Anlagen, S. 5538.

Die Rentenfestsetzung erfolgte durch Bescheiderteilung durch die Reichsversicherungsanstalt, bei der das Versicherungsamt vorbereitend und beratend mitwirkte; das Versicherungsamt hatte keine erstinstanzlichen Befugnisse. Gegen den Bescheid der Reichsversicherungsanstalt war das Rechtsmittel der Berufung an die Spruchkammer für Angestelltenversicherung des Obergesamversicherungsamts zulässig. Gegen das Urteil des Obergesamversicherungsamts konnte Revision beim Reichsversicherungsamt eingelegt werden. Die Revision war in den Fällen, die die Höhe, den Beginn und das Ende von Ruhegeld, sonstiger Renten oder Hinterbliebenenrenten sowie Abfindungen oder Erstattungen betrafen, ausgeschlossen.

(b) Beschlussverfahren

Im Beschlussverfahren wurden insbesondere Beitragsstreitigkeiten sowie Streitigkeiten über Befreiung von der Versicherungspflicht, ferner Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern über Berechnung, Anrechnung, Erstattung und Ersatz von Beiträgen entschieden. In erster Instanz wurde das Versicherungsamt bzw. die Reichsversicherungsanstalt tätig. Hiergegen konnte Beschwerde zum Obergesamversicherungsamt erhoben werden. Eine weitere Beschwerde an das Reichsversicherungsamt war nicht gegeben²⁰⁸. Das Reichsversicherungsamt entschied nur dann als Beschwerdestelle, wenn das Obergesamversicherungsamt als erste Instanz tätig wurde; ferner an Stelle des Obergesamversicherungsamts, soweit dieses grundsätzliche Beschwerdesachen, vor allem grundsätzliche Beitragssachen, an das Reichsversicherungsamt abgab²⁰⁹.

b. Reichsknappschaftsgesetz vom 23. Juni 1923

aa. Materielles Recht

Das Reichsknappschaftsgesetz vom 23. Juni 1923²¹⁰ regelte reichseinheitlich für den gesamten Bergbau die Kranken-, die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, die Pensions- und die Angestelltenversicherung²¹¹. Die Durchführung der Versicherung oblag dem neu errichteten Reichsknappschaftsverein (ab 1. Januar 1924 der Reichsknappschaft)²¹². Der erhöhte Versicherungsschutz sollte einen Ausgleich für die

²⁰⁸ Die Entscheidungen des Obergesamversicherungsamts auf Beschwerde waren durch Verordnung vom 15. März 1924 (RGBl. 1924, S. 280) endgültig. Damit wurde die weitere Beschwerde in allen Fällen ausgeschlossen.

²⁰⁹ Vgl. *Dersch*, Das neue Angestelltenversicherungsgesetz, Kommentar, 3. Auflage, 1926, S.693, S.696.

²¹⁰ RGBl. 1923, S.431.

²¹¹ ausführlich zum materiellen Recht des Reichsknappschaftsgesetzes: *Geyer*, Die Reichsknappschaft, Versicherungsreformen und Sozialpolitik im Bergbau 1900-1945, 1. Auflage, 1987.

²¹² Eine Abänderung des Reichsknappschaftsgesetzes erfolgte durch das Gesetz vom 25. Juni 1926 (RGBl. 1926, S. 291).

besonderen Gefahren für Gesundheit und Leben und die außergewöhnliche Ausnutzung der Arbeitskraft im Bergbau bieten²¹³.

bb. Verfahren

Auf die Bescheide der Bezirksknappschaft entschied nicht das Versicherungsamt sondern der Geschäftsausschuss, dem sowohl richterliche als auch verwaltungsmäßige Aufgaben oblagen. Gegen Bescheide des Geschäftsausschusses war das Rechtsmittel der Berufung zum Knappschaftsoberversicherungsamt gegeben, gegen dessen Urteile die Revision zum Knappschaftssenat des Reichsversicherungsamts, der mit Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten knappschaftlicher Betriebe besetzt war, erhoben werden konnte. Für das Verfahren vor dem Knappschaftsoberversicherungsamt und vor dem Reichsversicherungsamt galten die Vorschriften des Sechsten Buches der Reichsversicherungsordnung entsprechend.

c. Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927

aa. Materielles Recht

Die Arbeitslosenversicherung in Zusammenfassung mit der Arbeitsvermittlung trat durch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927²¹⁴ an die Stelle der Erwerbslosenfürsorge der Kommunen. Die Sicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit wurde dem Verantwortungsbereich des Staates zugeordnet²¹⁵.

Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung umfasste die Versicherten aus den klassischen Versicherungskreisen, ließ aber mehr Personen als dort versicherungsfrei. Als Versicherungsleistung wurde für ein halbes Jahr Arbeitslosenunterstützung gewährt, die sich aus der Hauptunterstützung und den Familienzuschlägen für Angehörige zusammensetzte, daran anschließend trat die Krisenunterstützung für ebenfalls ein halbes Jahr. Für Langzeitarbeitslose bestand die allgemeine Fürsorge. Trägerin der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung war die Reichsanstalt, deren Landes- und Ortsstellen die Arbeitsämter und Landesarbeitsämter waren.

bb. Verfahren

Als Spruchbehörden der Arbeitslosenversicherung waren zunächst die Spruchausschüsse bei den Arbeitsämtern sowie die Spruchkammern bei den

²¹³ Vgl. *Bogs*, Die Sozialversicherung in der Weimarer Demokratie, Vierteljahresschrift Beiheft 2, 1981, S. 73.

²¹⁴ RGBI. 1927, S. 187.

²¹⁵ Vgl. *Stolleis*, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Ein Grundriss, 1. Auflage, 2003, S. 161.

Landesarbeitsämtern tätig. Die neue Fassung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 12. Oktober 1929²¹⁶ nahm eine stärkere Eingliederung in die Versicherungsbehörden der Reichsversicherungsordnung vor: anstelle der Spruchkammern der Landesarbeitsämter wurden bei jedem Oberversicherungsamt, in dessen Bezirk ein Landesarbeitsamt seinen Sitz hatte, Spruchkammern für Arbeitslosenversicherung errichtet. Bei dem Reichsversicherungsamt wurde ein Spruchsenat für Arbeitslosenversicherung in der Besetzung von fünf Richtern, von denen einer der Arbeitsgerichtsbarkeit angehören musste, errichtet.

Über den Antrag auf Arbeitslosenunterstützung entschied der Vorsitzende des Arbeitsamts. Gegen dessen Entscheidungen war Einspruch beim Spruchausschuss des Arbeitsamts zulässig. Berufung gegen die Entscheidung des Spruchausschusses konnte durch den Arbeitslosen, den Vorsitzenden oder jeden Beisitzer im Spruchausschuss an die Spruchkammer des Landesarbeitsamts, ab 1929 die Spruchkammer des Oberversicherungsamts eingelegt werden.

Der Spruchsenat für die Arbeitslosenversicherung bei dem Reichsversicherungsamt wurde anders als die anderen Spruchsenate des Reichsversicherungsamts, als Revisionsinstanz gegen Urteile der Spruchkammern der Oberversicherungsämter nur tätig, wenn diese ihm eine Sache von grundsätzlicher Bedeutung vorlegten. Die Spruchkammer konnte die Sache dann vorlegen, wenn es sich um eine Auslegung einer gesetzlichen Vorschrift von grundsätzlicher Bedeutung handelte, über die das Reichsversicherungsamt noch keine Entscheidung veröffentlicht hatte; wollte die Spruchkammer von einer veröffentlichten grundsätzlichen Entscheidung abweichen, so war sie zur Vorlage verpflichtet.

2. Zusammenfassende Würdigung

Das Angestelltenversicherungsgesetz, das Reichsknappschaftsgesetz und das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung hatten eine bedeutsame Erweiterung der Zuständigkeiten des Reichsversicherungsamts im Bereich der Rechtsprechung zur Folge. Es entstanden in diesen Gebieten eigene Spruchsenate beim Reichsversicherungsamt. Spruchkammern bei den Oberversicherungsämtern wurden lediglich für die Angestelltenversicherung und die Arbeitslosenversicherung geschaffen; das Knappschaftsoberversicherungsamt war ein eigenes unabhängiges Oberversicherungsamt.

²¹⁶ RGBl. 1929, S.162

Für die Entwicklung der Stellung des Reichsversicherungsamts als Gericht ist bezeichnend, dass die Ausdehnung seiner Rechtsprechungsbefugnisse auf Streitsachen der Angestelltenversicherung, der knappschaftlichen Versicherung und der Arbeitslosenversicherung nicht mit einer Erweiterung seiner Verwaltungsfunktionen einherging: Die Aufsicht über die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte, Reichsknappschaft und Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung blieb beim Reichsarbeitsministerium²¹⁷.

3. Sonstige verfahrensrechtliche Änderungen

Im Vordergrund der sonstigen verfahrensrechtlichen Änderungen in der Weimarer Republik stand die Vereinfachung des Verfahrens, um die Sozialversicherung trotz steigender Arbeitslosenzahlen zu erhalten, zu verbilligen und wieder finanzierbar zu machen. Zahlreiche Änderungen waren auch durch die Inflation bedingt. Die Reichsversicherungsordnung wurde am 15. Dezember 1924²¹⁸ sowie am 9. Januar 1926²¹⁹ in neuer Fassung bekannt gemacht²²⁰.

Durch die Verordnung über die Vereinfachung in der Sozialversicherung vom 30. Oktober 1923²²¹ wurde die Besetzung der Spruch-, Beschlusskammern und Spruchsenate der Versicherungsbehörden reduziert sowie die Entscheidungsbefugnisse des Vorsitzenden ausgedehnt. Außerdem wurde die Aufsicht über die Versicherungsträger erweitert und vor dem Reichsversicherungsamt eine Gebühr im Beschlussverfahren für die unterliegende Partei eingeführt²²². Die Spruchkammern und Beschlusskammern der Obergesundheitsämter entschieden nunmehr in der Besetzung mit einem Vorsitzenden und je einem Beisitzer der Arbeitgeber und der Versicherten. Die Spruchsenate des Reichsversicherungsamts waren mit einem Vorsitzenden, einem ständigen Mitglied, einem richterlichen Beamten, einem Arbeitgeber und einem Versicherten besetzt.

Die Entscheidungsbefugnisse des Vorsitzenden wurden kontinuierlich in den Jahren 1923 bis 1931 erweitert. Die Verordnung über die Vereinfachung in der

²¹⁷ Vgl. *Bogs*, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Sozialrechtssprechung, Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, Band 1, 1. Auflage, 1979, S. 3 ff., S. 10.

²¹⁸ RGBl. 1924, S. 779.

²¹⁹ RGBl. 1926, S. 9.

²²⁰ Vgl. *Preller*, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, 1. Auflage, 1978, S. 325 ff.

²²¹ RGBl. 1923, S. 1057.

²²² Die Besetzung der Spruchkammern der Obergesundheitsämter wurde um je ein Vertreter der Versicherten und der Arbeitgeber, die der Spruchsenate des Reichsversicherungsamts um ein gewähltes nichtständiges Mitglied und einen richterlichen Beamten vermindert. Bei den Beschlusskammern der Obergesundheitsämter wurde das zweite richterliche Mitglied beseitigt; dies wurde jedoch später wieder rückgängig gemacht.

Sozialversicherung vom 30. Oktober 1923 sah vor, dass der Vorsitzende der Versicherungsbehörden im Spruchverfahren offenbar ungerechtfertigte Rekurse und Revisionen zurückweisen konnte; im Beschlussverfahren konnte der Vorsitzende weitgehend allein entscheiden, falls nicht eine Partei die Entscheidung des Beschlussausschusses des Versicherungsamts bzw. der Beschlusskammer des Obergesundheitsamts verlangte. Auch bei Streitigkeiten der Angestelltenversicherung konnte der Vorsitzende der Spruchkammer des Obergesundheitsamts ohne mündliche Verhandlung eine Vorabentscheidung treffen²²³. Die Verordnung über das Verfahren vor Versicherungsbehörden vom 5. Januar 1924²²⁴ sah vor, dass der Vorsitzende bei Streitigkeiten über Leistungen, deren Gesamtwert 100 Goldmark nicht überstiegen, allein entscheiden konnte. Schließlich wurde dem Vorsitzenden des Reichsversicherungsamts im Spruchverfahren durch die Zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 1931²²⁵ befristet bis 1. Januar 1935 das Recht eingeräumt, ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden, wenn er mit dem Berichterstatter darüber einig war, dass das Rechtsmittel zweifellos gerechtfertigt erschien.

Am Ende der Weimarer Republik wurden weitere drastische Maßnahmen durch Notverordnungen getroffen, um finanzielle, wirtschaftliche und soziale Notstände zu beheben und die Sozialversicherung zu erhalten. Die Revision in der Krankenversicherung zum Reichsversicherungsamt wurde durch die Verordnung des Reichspräsidenten vom 26. Juli 1930²²⁶ aufgehoben.

Auch durch Verordnung des Reichspräsidenten zur Belebung der Wirtschaft vom 4. September 1932²²⁷ wurde die Reichsregierung explizit beauftragt, im Hinblick auf die gegenwärtige Not des deutschen Volkes zur Erhaltung der sozialen Fürsorge und zur Erleichterung von Wirtschaft und Finanzen die sozialen Einrichtungen zu vereinfachen und zu verbilligen. Die Reichsregierung wurde ermächtigt, insbesondere Vorschriften über die innere und äußere Verfassung der Versicherungsbehörden und Versorgungsbehörden sowie das Verfahren vor diesen zu erlassen.

²²³ Vgl. Kleeis, Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, Nachdruck der 1928 erschienenen Ausgabe, Dowe (Hrsg.), 1. Auflage, 1981, S. 234.

²²⁴ RGBl. 1924, S. 24. in Abänderung des Gesetzes über Änderungen der Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1923 (RGBl. 1923, S. 686) und der Verordnung über das Verfahren vor Versicherungsbehörden vom 21. Juli 1923 (RGBl. 1923, S. 694).

²²⁵ RGBl. 1931, S. 279.

²²⁶ RGBl. 1930, S. 311.

²²⁷ RGBl. 1932, S. 425.

4. Verfahrensrechtliche Änderungen in Bayern

a. Knappschaftsoberversicherungsamt

Das Königlich Bayerische Knappschaftsoberversicherungsamt wurde durch Bekanntmachung vom 17. Dezember 1912²²⁸ mit Sitz in München zum 1. Januar 1913 errichtet. Es wurde gemäß § 4 der Bekanntmachung vom 17. Dezember 1912 beim Oberbergamt in München angegliedert. Vorsitzender des Knappschaftsoberversicherungsamts war der Oberbergdirektor, der in dieser Eigenschaft vom Direktor des Knappschaftsoberversicherungsamts vertreten wurde. Spruchkammersitzungen wurden nach Bedarf gemäß § 2 der Bekanntmachung vom 17. Dezember 1912 auch in Nürnberg und Zweibrücken abgehalten.

b. Zusammenlegung der Oberversicherungsämter

1931 waren weiterhin die Oberversicherungsämter in München, Landshut, Speyer, Regensburg, Bayreuth, Würzburg, Augsburg und Nürnberg tätig²²⁹. Mit Wirkung zum Jahre 1932 bzw. 1933 wurden die Oberversicherungsämter Landshut und Regensburg sowie die Oberversicherungsämter Nürnberg und Bayreuth im Rahmen einer Staatsvereinfachung, die die Regierungen von Oberpfalz und Niederbayern sowie Oberfranken und Mittelfranken vereinigte, in Landshut bzw. Nürnberg zusammengelegt.

Die Oberversicherungsämter Landshut und Regensburg wurden in Landshut mit Wirkung zum April 1932 gemäß § 3 der Verordnung des Gesamtministeriums vom 21. März 1932²³⁰ im Vollzug des § 46 der Verordnung zum Vollzuge des Staatshaushalts vom 30. Oktober 1931²³¹ vereinigt. Auch gab es ab 1. April 1932 nur noch ein Versorgungsgericht für die vereinigten Regierungsbezirke in Landshut. Von der Bildung einer detachierten Kammer in Regensburg wurde abgesehen; stattdessen sollte den Bedürfnissen der Beteiligten mit Anberaumung auswärtiger Sitzungen in Regensburg Rechnung getragen werden²³².

Beim Oberversicherungsamt Landshut wurden fünf Spruchkammern, davon eine für die Arbeitslosenversicherung gebildet, beim Versorgungsgericht wurde vier Spruchkammern

²²⁸ GVBl. 1912, S.1279.

²²⁹ Vgl. Geschäftsbericht der Oberversicherungsämter und Versicherungsämter 1931, Nachweis bei: MFür 774.

²³⁰ Staatsanzeiger Nr.69, Nachweis bei: LVersA 86

²³¹ GVBl. 1931, S.309.

²³² Vgl. Schreiben der Staatsministerien des Inneren und für Landwirtschaft und Arbeit an Präsidium der Regierung von Niederbayern und der Oberpfalz in Regensburg und das Oberversicherungsamt Landshut vom 31.3.1932 betreffend die Durchführung der Staatsvereinfachung; Hier: Zusammenlegung der Oberversicherungsämter Landshut und Regensburg, Nachweis bei: LVersA 86.

geschaffen²³³. Die Beisitzer der bisherigen Oberversicherungsämter bzw. Versorgungsgerichte Regensburg und Landshut wurden vom Oberversicherungsamt bzw. Versorgungsgericht Landshut übernommen²³⁴.

Die Oberversicherungsämter Nürnberg und Bayreuth wurden in Nürnberg durch Verordnung zur Ausführung des § 46 Abs. 2 der Verordnung des Staatshaushalts vom 30. Oktober 1931²³⁵ zum 1. Januar 1933 zusammengelegt. Es wurde zunächst eine Zweigstelle in Bayreuth mit einer Spruchkammer für Invalidenversicherung, eine Spruchkammer für Kranken- und Unfallversicherung, eine Beschlusskammer und eine Kammer des Versorgungsgerichts errichtet²³⁶. Die Beisitzer des bisherigen Oberversicherungsamts Bayreuth wurden Beisitzer der in Bayreuth errichteten auswärtigen Kammern. Diese Zweigstelle wurde mit Wirkung zum 1. Januar 1935 durch Bekanntmachung des Staatsministeriums des Inneren und für Wirtschaft vom 31. Oktober 1934 aufgehoben²³⁷.

V. Reichsversorgungsgericht

1. Vorgänger

Das Gesetz des Deutschen Reiches betreffend Pensionierung, Versorgung der Militärpersonen des Reichsheeres und der Kaiserlichen Marine sowie die Bewilligung für die Hinterbliebenen solcher Personen vom 27. Juni 1871²³⁸ stand materielle Ansprüche zu und eröffnete den Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten.

Durch die Verordnung über Änderung des Verfahrens in Militärversorgungssachen vom 1. Februar 1919²³⁹ wurden Militärversorgungsgerichte bei den Oberversicherungsämtern, sowie das Reichsmilitärversorgungsgericht beim Reichsversicherungsamt errichtet. Es wurde ein dreistufiger Verwaltungsweg vorgesehen, an den sich dann ein zweistufiges Gerichtsverfahren anschloss. Gegen den Bescheid der unteren Verwaltungsbehörden konnte Einspruch an die übergeordnete Behörde und dann an die oberste

²³³ Vgl. LVersA 86.

²³⁴ Vgl. Schreiben der Staatsministerien des Inneren und für Landwirtschaft und Arbeit an Präsidium der Regierung von Niederbayern und der Oberpfalz in Regensburg und das OVA Landshut vom 31.3.1932 betreffend die Durchführung der Staatsvereinfachung, Nachweis bei: LVersA 86

²³⁵ GVBl. 1932, S. 433.

²³⁶ Vgl. Bekanntmachung über die Errichtung von Kammern des Oberversicherungsamts und Versorgungsgerichts Nürnberg in Bayreuth vom 16.1.1933, GVBl. 1933, S. 69.

²³⁷ Vgl. Bay. Regierungsanzeiger vom 2.11.34, Nachweis bei: LVersA 86.

²³⁸ RGBl. 1871, S. 275.

²³⁹ RGBl. 1919, S.149.

Militärverwaltungsbehörde eingelegt werden. Bei Ansprüchen über Feststellung von Versorgungsleistungen war gegen den Bescheid der letzten Militärverwaltungsbehörde Berufung an das Militärversorgungsgericht und gegen dessen Urteile der Rekurs zum Reichsmilitärversorgungsgericht bzw. Landesmilitärversorgungsgericht gegeben²⁴⁰.

Bei dem bayerischen Landesversicherungsamt wurde gemäß § 24 der Bestimmung über die bayerischen Militärversorgungsgerichte und das Landesversorgungsgericht vom 13. März 1919²⁴¹ ein Landesmilitärversorgungsamt errichten. Dieses trat für Ansprüche von Personen, die zuletzt dem bayerischen Kontingent angehört hatten oder von ihren Hinterbliebenen an die Stelle des Reichsmilitärversorgungsgerichts. Der Präsident des Landesversicherungsamts, der in Angelegenheiten des Landesmilitärversorgungsgerichts die Amtsbezeichnung Präsident des Landesmilitärversorgungsgerichts führte, leitete die Geschäfte des Militärversorgungsgerichts und bestellte die erforderlichen Kräfte aus den Beamten und Angestellten des Landesversicherungsamts. Als Beisitzer wurden sowohl ständige Mitglieder des Landesversicherungsamts sowie Vertreter der Militärverwaltung und der Versorgungsberechtigten hinzugezogen.

Bei Beschwerden in Pensionsregelungsverfahren war der ordentliche Gerichtsweg gegeben.

2. Versorgungsgerichte

An die Stelle der Militärversorgungsgerichte traten durch das Gesetz über das Verfahren in Versorgungssachen vom 10. Januar 1922²⁴² für die gesamte Kriegsopferversorgung die Versorgungsgerichte bei den Oberversicherungsämtern und das Reichsversorgungsgericht. Der Vorsitzende des Oberversicherungsamts war zugleich der Vorsitzende des Versorgungsgerichts. Bei den Versorgungsgerichten wurden Kammern gebildet, die mit dem Vorsitzenden sowie einer in der sozialen Fürsorge erfahrenen, mit dem Versorgungswesen vertrauten Person und einem aus der Wehrmacht ausgeschiedenen Versorgungsberechtigten bzw. einem versorgungsberechtigten Hinterbliebenen als Beisitzer besetzt waren.

Das Reichsversorgungsgericht war als selbständige Behörde oberste Spruchbehörde in Versorgungssachen. Die Eingliederung in das Reichsversicherungsamt wurde aufgehoben. Es bestand zwischen dem Reichsversorgungsgericht und dem Reichsversicherungsamt jedoch weiterhin eine organisatorische Verbindung: der

²⁴⁰ Vgl. Hommel, in: Peters/Sautter/Wolff, Kommentar zur Sozialgerichtsbarkeit, Stand: 2005, 4. Auflage, 1966, Einleitung, S. 28/8 f.

²⁴¹ RGBI. 1919, S. 69.

²⁴² RGBI. 1922, S. 59.

Präsident des Reichsversicherungsamts war zugleich Präsident des Reichsversorgungsgerichts. Im Bedarfsfalle konnten auch ständige Mitglieder des Reichsversicherungsamts sowie Büro- und Kanzleibeamte und Angestellte an das Reichsversorgungsgericht versetzt werden und umgekehrt. Bei dem Reichsversorgungsgericht wurden Senate gebildet, die aus einem Vorsitzenden und vier Beisitzern bestanden. Als Beisitzer wirkten ein Mitglied des Reichsversorgungsgerichts, ein richterliches Mitglied eines ordentlichen Gerichts, eine in der sozialen Fürsorge erfahrene, mit dem Versorgungswesen vertraute Person sowie ein aus der Wehrmacht ausgeschiedener Versorgungsberechtigter oder ein Beisitzer aus dem Kreis der Hinterbliebenen mit.

Die Versorgungsämter entschieden über alle Versorgungsangelegenheiten. Gegen die Bescheide der Versorgungsämter war im Spruchverfahren die Berufung an die Versorgungsgerichte und gegen die Urteile der Versorgungsgerichte der Rekurs an das Reichsversicherungsamt gegeben.

C) Sozialgerichtliches Verfahren während des Nationalsozialismus 1933–1945

Im vorherigen Kapitel wurde die Entstehung des sozialversicherungsrechtlichen Rechtsschutzes untersucht. Dabei wurde festgestellt, dass dieser 1884 mit den Schiedsgerichten und dem Reichsversicherungsamt geschaffen wurde. Die Reichsversicherungsordnung von 1911 sah zur Ausübung des Rechtsschutzes Versicherungsämter, Obergerichtsämter und das Reichsversicherungsamt bzw. die Landesversicherungsämter vor. In der Weimarer Republik wurde die Zuständigkeit des Reichsversicherungsamts weiter ausgebaut und das Verfahren vor den Versicherungs-, Obergerichts-, Landesversicherungsämtern und dem Reichsversicherungsamt vereinfacht.

Im Folgenden soll untersucht werden, welche organisatorischen Änderungen im Sozialversicherungsrecht und im sozialgerichtlichen Verfahren während des Nationalsozialismus durchgeführt wurden und inwieweit diese Änderungen von nationalsozialistischen Bestrebungen geprägt waren. Sodann sollen die Auswirkungen des Zweiten Weltkriegs auf das sozialgerichtliche Verfahren beleuchtet werden.

I. Änderungen im sozialgerichtlichen Verfahren 1933-1938

Die Änderungen im sozialgerichtlichen Verfahren während des Nationalsozialismus ergingen zunächst vor dem Hintergrund des Ermächtigungsgesetzes vom 24. März 1934 und der Einebnung der föderalen Gliederung²⁴³. Das Ermächtigungsgesetz gab der Reichsregierung ein eigenes vom Reichstag und Reichspräsidenten unabhängiges Recht, Gesetze zu erlassen, die auch von der Reichsverfassung abweichen durften. Die Einflussnahme der Volksvertretung wurde somit ausgeschaltet sowie Gesetzgebung und Verwaltung bei der Reichsregierung vereinigt. Von diesem Recht machte die Reichsregierung auch in der Sozialversicherung durch das Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934 (Aufbaugesetz)²⁴⁴ Gebrauch und nahm weitreichende Änderungen im sozialgerichtlichen Verfahren vor.

²⁴³ Vgl. *Christmann/Schönholz*, Die Errichtung des Reichsversicherungsamtes und seine geschichtliche Entwicklung, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), *Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung*, 1. Auflage, 1984, S. 3ff., S. 37.

²⁴⁴ RGBl. 1934, S. 577.

Die föderalistische Struktur des Reichs und die Selbstverwaltung der Kommunen wurden durch das erste und zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31. März 1933 und 7. April 1933 beseitigt²⁴⁵.

Ein erneuter Strukturwandel des Verfahrensrechts bei den Versicherungsbehörden erfolgte mit dem Beginn des Zweiten Weltkriegs.

1. Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934

Mit dem Rahmengesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934 (Aufbaugesetz)²⁴⁶ sollte eine neue Reichsversicherungsordnung geschaffen werden (Abschnitt V Aufbaugesetz). Es wurde in den Jahren 1934 und 1935 durch siebzehn Verordnungen zum Aufbau der Sozialversicherung durchgeführt²⁴⁷.

Ziel des Aufbaugesetzes war es laut Präambel die „Zersplitterung und Unübersichtlichkeit in der Sozialversicherung zu beseitigen und durch eine einheitliche Zusammenfassung ihre Leistungsfähigkeit zu stärken“²⁴⁸. Es sollte, so die amtliche Begründung, die fehlende organisatorische Zusammenlegung verschiedener Versicherungszweige sowie die Zersplitterung der Versicherungsträger behoben werden. Die Versicherungsträger sollten zu gemeinsamer Arbeit näher aneinandergeführt, zu gegenseitiger Hilfe verbunden, nach oben hin straff zusammengefasst und von oben einheitlich geleitet werden²⁴⁹.

a. Zusammenlegung der Versicherungsträger und -zweige

In Abschnitt I des Aufbaugesetzes vom 5. Juli 1934 wurden die Krankenversicherung, die Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte, die Unfallversicherung und die Knappschaftsversicherung formell zu einer Reichsversicherung zusammengelegt, ohne dass das materielle Recht der einzelnen Versicherungszweige angetastet wurde²⁵⁰. Die bisherigen Versicherungszweige sollten in ihrer Eigenart erhalten bleiben. Die Versicherungsträger der Kranken- und Rentenversicherung wurden zusammengefasst; die Krankenkassen innerhalb eines Bezirks einer Landesversicherungsanstalt vereinigt.

²⁴⁵ Vgl. *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, 5. Auflage, 2005, S.387; *Ebel/Thielmann*, Rechtsgeschichte, 3. Auflage, 2003, S. 430 ff; *Syrup-Neuloh*, Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839-1939, 1. Auflage, 1957, S. 403.

²⁴⁶ RGBI. 1934, S. 577.

²⁴⁷ RGBI. 1934, I, S.1105; RGBI. 1934, I, S.1172; RGBI. 1934, I, S.1266; RGBI. 1934, I, S.1273; RGBI. 1934, I, S.1274; RGBI. 1934, I, S.1274; RGBI. 1935, I, S.694; RGBI. 1935, S.758; RGBI. 1935, I, S.1087; RGBI. 1935, I, S. 1191; RGBI. 1935, I, S. 1408; RGBI. 1935, I, S. 1537 RGBI. 1936, I, S. 25; RGBI. 1936, I, S. 400; RGBI. 1937, I, S. 439; RGBI. 1938, I, S. 622; RGBI. 1942, I, S. 81.

²⁴⁸ RGBI. 1934, S. 577.

²⁴⁹ Nachweis bei *Peters*, Die Geschichte der Sozialversicherung, 2. Auflage, 1973, S. 108.

²⁵⁰ Vgl. *Scheur*, Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus, 1. Auflage, 1967, S. 83; *Syrup-Neuloh*, Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839-1939, 1. Auflage, 1957, S. 514 ff.; *Peters*, Die Geschichte der Sozialversicherung, 1. Auflage, 1973, S.110 ff..

b. Auflösung der Landesversicherungsämter

Um weitergehende Vereinheitlichung zu erreichen, wurden die Landesversicherungsämter durch Abschnitt III des Aufbaugesetzes vom 5. Juli 1934 aufgelöst.

Dabei wurde an § 105 RVO angeknüpft, der die Errichtung neuer Landesversicherungsämter ausschloss, und ein Bestehenbleiben erlaubte, wenn mindestens vier Oberversicherungsämter zu dem Bereich des Landesversicherungsamts gehörten. Im Jahr 1932 hatten nur noch in Bayern, Sachsen und Baden Landesversicherungsämter bestanden²⁵¹.

Ihre Aufgaben wurden auf das Reichsversicherungsamt übertragen. Mit dem 1. Januar 1935 ging die Bearbeitung aller neuen Sachen auf das Reichsversicherungsamt über (Abschnitt III, §§ 34, 35 der Fünften Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung vom 21. Dezember 1934²⁵²). Die Landesversicherungsämter erledigten alle bis zum 31. Dezember 1934 eingegangenen Sachen bis zum 1. April 1935, an dem ihre Arbeit endete.

c. Einschränkung der Selbstverwaltung

Durch das Aufbaugesetz vom 5. Juli 1934 und seiner Fünften Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung vom 21. Dezember 1934 wurden vor allem Aufsichts- und Führungsbefugnisse, der nationalsozialistischen Ideologie entsprechend, ausgedehnt und zentralisiert.

aa. Reichsversicherungsamt als oberste Aufsichtsbehörde

Die Befugnisse des Reichsversicherungsamts als oberste Aufsichtsbehörde wurden erweitert. Die Aufsicht konnte insbesondere auf Fragen der Zweckmäßigkeit erstreckt werden (Abschnitt IV, § 1 Aufbaugesetzes). Die Notwendigkeit dieses Aufsichtsrechts wurde damit begründet, dass dies kein Misstrauen gegenüber den Versicherungsträgern sei, sondern der Ausdruck einer staatspolitischen Notwendigkeit in dem Sinne, dass hier eine straffe Handhabung im Interesse der Versicherten und damit des Volksganzen am Platz sei, um hierdurch eine enge Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Stellen weitgehend zu fördern²⁵³.

²⁵¹ Vgl. Hommel, in: Peters/Sautter/Wolff, Kommentar zur Sozialgerichtsbarkeit, Stand: 2005, 4. Auflage, 1966, Einleitung, S. 28/8.

²⁵² RGBl. 1934, Nr. , S.1274.

²⁵³ Vgl. Engel/Eckert, Die Sozialversicherung im Dritten Reich, 1. Auflage, 1937, S. 34.

bb. Einführung des Führungsgrundsatzes (Führerprinzip)

In Artikel 7, § 1 des Aufbaugesetzes sollte laut amtlicher Begründung der Führungsgrundsatz allgemein in die Sozialversicherung eingeführt werden²⁵⁴. Die Selbstverwaltung der Versicherungsträger und Versicherungsbehörden wurde dadurch weitgehend beseitigt und durch einen nationalsozialistischen Staatsaufbau ersetzt.

Es wurden Leiter bei den Trägern der Sozialversicherung eingesetzt, die die Aufgaben der Selbstverwaltungsorgane übernahmen (Abschnitt II, Artikel 7 Aufbaugesetz). Sie wurden unter Beteiligung der staatlichen Verwaltung bestellt und waren der Aufsichtsbehörde gegenüber verantwortlich. Den Leitern wurde zur Unterstützung ein Beirat zur Seite gestellt, dem zwar gewisse Mitwirkungsrechte, aber keine Entscheidungsbefugnisse zustanden.

d. Personelle Besetzung

Änderungen erfolgten auch in der personellen Besetzung der Versicherungsbehörden. Die ehrenamtlichen Beisitzer und die nichtständigen Mitglieder der Versicherungsbehörden wurden nunmehr durch die Leiter der Versicherungsbehörden berufen²⁵⁵. Voraussetzung für die Ernennung war ein jederzeit rückhaltloses Eintreten für den nationalsozialistischen Staat²⁵⁶. Eine Wahl der Beisitzer, wie in der Reichsversicherungsordnung vorgesehen (vgl. §§ 42, 73, 87 RVO), fand nicht mehr statt. Auch fiel die Ernennung der ständigen Mitglieder des Reichsversicherungsamts durch den Reichsrat gemäß § 86 RVO mit Einebnung der föderalen Strukturen im nationalsozialistischen Staat vollständig weg²⁵⁷. Ständige Mitglieder des Reichsversicherungsamts konnten nun auch nebenamtlich Beamte aus dem Reichs- und Preußischen Arbeitsministerium werden (Artikel 5, § 9 der Siebten Verordnung). Anstelle der ständigen Mitglieder oder eines richterlichen Beamten konnten auch Hilfsrichter tätig werden, die die Befähigung zum Richteramt oder für die höhere Verwaltungslaufbahn hatten (Art. 6, § 10 der Siebten Verordnung). Die Notwendigkeit der Einsetzung von Hilfsrichtern wurde mit der außerordentlichen Überlastung des Reichsversicherungsamts begründet²⁵⁸.

²⁵⁴ Nachweis bei Peters, Die Geschichte der Sozialversicherung, 2. Auflage, 1973, S. 110.

²⁵⁵ Siebte Verordnung zum Aufbau der Sozialversicherung vom 26. Mai 1935, RGBl. 1935, I, S.694.

²⁵⁶ Artikel 1, § 1 Abs. 2 der Siebten Verordnung i.V.m. § 8 Abs. 2 der Fünften Verordnung

²⁵⁷ Vgl. Christmann/Schönholz, Die Errichtung des Reichsversicherungsamtes und seine geschichtliche Entwicklung, in: *Deutscher Sozialrechtsverband* (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, 1. Auflage, 1984, S. 3 ff., S. 38.

²⁵⁸ Vgl. Engel/Eckert, Die Sozialversicherung im Dritten Reich, 1. Auflage, 1937, I, S.46.

e. Verfahren vor dem Reichsversicherungsamt

In dem Verfahren vor dem Reichsversicherungsamt wurde das 1931 eingeführte, bis Anfang 1935 befristete Recht des Vorsitzenden allein, ohne mündliche Verhandlung zu entscheiden, wenn er mit dem Berichterstatter darüber einig war, dass das Rechtsmittel zweifellos gerechtfertigt erschien, dauerhaft eingeführt (Art. 7, § 11 der Siebten Verordnung). Als Grund wurde die außerordentliche Überlastung des Reichsversicherungsamts angeführt²⁵⁹.

f. Verfahren vor den Knappschaftsoberversicherungsamt

Durch Verordnung über die Vereinfachung des Verfahrens in der Reichsversicherung und Arbeitslosenversicherung vom 28. Oktober 1939²⁶⁰ wurden die den Geschäftsausschüssen zustehenden Aufgaben auf das Knappschaftsoberversicherungsamt übertragen, aber nur insoweit als dies mit der bisherigen Stellung des Knappschaftsoberversicherungsamts im Verfahren vereinbar war.

2. Wehrmachtfürsorge- und Wehrmachtversorgungsgericht

In der Kriegsopferversorgung wurde gemäß § 23 des Gesetzes über das Verfahren in Versorgungssachen in der Fassung vom 2. November 1934²⁶¹ der zweistufige Rechtszug bei Ansprüchen aus dem Reichsversorgungsgesetz abgeschafft. Bei einfachen Sachen konnte ab dem 1. Dezember 1934 nur noch die Berufung zu den Versorgungsgerichten, die bei den Oberversicherungsämtern errichtet worden waren und bei schwierigen Sachen zu dem beim Reichsversicherungsamt gebildeten Reichsversorgungsgericht erhoben werden.

Mit Beginn des Zweiten Weltkriegs wurde der Rechtsweg zu dem Reichsversorgungsgericht durch das Wehrmachtfürsorge- und Versorgungsgesetz vom 28. August 1938²⁶² ausgeschlossen sowie das Spruchverfahren in Versorgungssachen durch Verordnung vom 2. September 1939²⁶³ beseitigt. An ein Verwaltungs- und Beschwerdeverfahren schloss sich stattdessen für bestimmte Fragen als einzige Spruchstelle das auf Berufung entscheidende Wehrmachtfürsorge- und

²⁵⁹ Vgl. *Engel/Eckert*, Die Sozialversicherung im Dritten Reich, 1. Auflage, 1937, I, S.46.

²⁶⁰ RGBl. 1939, S.2110.

²⁶¹ RGBl. 1934, S. 1113.

²⁶² RGBl. 1938, S. 1077.

²⁶³ RGBl. 1939, S. 1686.

Wehrmachtversorgungsgericht an; seine Senaten waren mit Offizieren, Wehrmachtbeamten und Parteifunktionären besetzt, von denen ein Offizier oder Wehrmachtsbeamter die Befähigung zum Richteramt besitzen musste.

3. Zusammenfassende Würdigung

Durch das Aufbaugesetz wurden einerseits Änderungen vorgenommen, die bereits in der Weimarer Zeit angedacht worden waren, andererseits wurde das Sozialversicherungsrecht an die nationalsozialistische Staatsauffassung angepasst.

An den von Bismarck geschaffenen Grundsätzen in der Sozialversicherung, insbesondere der Gliederung in die Sozialversicherungszweige wurde grundsätzlich festgehalten. Die organisatorische Zusammenlegung verschiedener Kassen, Versicherungszweige und Versicherungsträger und die Abschaffung der Landesversicherungsämter waren Teil einer seit langem geforderten Reform. Bereits Ende der Weimarer Republik war die Erhaltung der Sozialversicherung durch Verfahrensvereinfachung und Verfahrensverbilligung Ziel der Reichsregierung. Die Abschaffung der Landesversicherungsämter war schon bei der Entstehung der Reichsversicherungsordnung vielfach gefordert und zunächst auch vorgesehen. Davon wurde damals abgesehen, um den Interessen der Einzelstaaten gerecht zu werden. Außerdem waren bereits in der Weimarer Zeit die Entscheidungsbefugnisse des Vorsitzenden erweitert worden. Dieser Ansatz wurde im Nationalsozialismus zur Entlastung des Reichsversicherungsamts weiterverfolgt.

Bei der Umgestaltung der Verwaltung, insbesondere der Erweiterung der Aufsicht auf Zweckmäßigkeitsfragen, der Einführung des Führerprinzips sowie bei der personellen Besetzung der Versicherungsbehörden mit dem Nationalsozialismus getreuen Personen kamen nationalsozialistische Bestrebungen zum Ausdruck²⁶⁴. Die Zentralisierung von Führungsbefugnissen unter Vernichtung der Selbstverwaltung, die Einführung des Führerprinzips sowie die Abschaffung der Wahl der Beisitzer der Versicherungsbehörden entsprachen der nationalsozialistischen Ideologie und führte zur Beseitigung demokratischer Elemente.

²⁶⁴ Vgl. *Scheur*, Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus, Dissertation, 1. Auflage, 1967, S. 85, S. 95.

II. Kriegsbedingte Anpassungen des sozialgerichtlichen Verfahrens ab 1939

Mit Beginn des Zweiten Weltkriegs im September 1939 wurde das Versicherungswesen den Kriegsverhältnissen angepasst. Dazu wurden für die Dauer des Krieges die Verordnung über die Vereinfachung des Verfahrens in der Reichsversicherung und der Arbeitslosenversicherung vom 28. Oktober 1939²⁶⁵ und die Verordnung über die weitere Vereinfachung des Verfahrens in der Reichsversicherung und der Arbeitslosenversicherung während des Krieges am 26. Oktober 1943²⁶⁶ erlassen, die auf Ziffer VI des Erlasses des Führers und Reichskanzlers über die Vereinfachung der Verwaltung vom 28. August 1939²⁶⁷ beruhten. Am 26. Januar 1945 erging die Verordnung über die Anpassung des Verfahrens der Sozialversicherung an den totalen Kriegseinsatz²⁶⁸.

1. Abschaffung von Kollegialentscheidungen

Die Entscheidungsbefugnisse des Vorsitzenden im Spruch- und Beschlussverfahren der Versicherungsämter, der Oerversicherungsämter und des Reichsversicherungsamts wurden durch die Verordnungen von 1939 und 1943 weiter ausgebaut. Der Vorsitzende entschied bei den Versicherungsämtern in allen Fällen und bei den Oerversicherungsämtern im Spruchverfahren als Einzelrichter. Dadurch wurden die ehrenamtlichen Beisitzer der Versicherungsämter und Oerversicherungsämter ausgeschaltet. Beim Reichsversicherungsamt konnte gemäß § 2 der Verordnung über die Anpassung des Verfahrens der Sozialversicherung an den totalen Kriegseinsatz der Vorsitzende sowohl im Spruch- als auch im Beschlussverfahren allein entscheiden, wenn er mit dem Berichterstatter übereinstimmte und zwar nach seinem Ermessen mit oder ohne mündliche Verhandlung.

Eine mündliche Verhandlung fand bei den Versicherungsämtern nicht statt; bei den Oerversicherungsämtern stand sie im Ermessen des Vorsitzenden (§ 1 Abs. 1 der Verordnung über die Vereinfachung des Verfahrens in der Reichsversicherung und der Arbeitslosenversicherung).

2. Rechtsmittelbeschränkung

Auch die Möglichkeit der Rechtsmitteleinlegung wurde weitgehend eingeschränkt. Gegen die Entscheidung des Oerversicherungsamts konnten Revision und Rekurs an das

²⁶⁵ RGBI. 1939, S. 2110.

²⁶⁶ RGBI. 1943, S. 581

²⁶⁷ RGBI. 1939, S. 1535.

²⁶⁸ RGBI. 1945, S.20.

Reichsversicherungsamt nur dann eingelegt werden, wenn der Kammervorsitzende des Oberversicherungsamts sie wegen der grundsätzlichen Bedeutung oder wegen der besonderen Umstände des Falles für zulässig erklärte (§ 1 Abs. 3 der Verordnung über die Vereinfachung des Verfahrens in der Reichsversicherung und der Arbeitslosenversicherung). Bei bisher noch nicht entschiedenen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung und bei beabsichtigtem Abweichen des Oberversicherungsamts von einer veröffentlichten grundsätzlichen Entscheidung war die Sache dem Reichsversicherungsamt vorzulegen. Es entschied dann der Senat. Durch die Verordnung über die Anpassung des Verfahrens der Sozialversicherung an den totalen Kriegseinsatz vom 26. Januar 1945 konnte eine Entscheidung des Reichsversicherungsamts nur noch bei Fragen von kriegswichtiger Bedeutung eingeholt werden.

III. Auswirkungen in Bayern

1. Geschäftsgang

Die Notverordnungen hatten den Versicherungsämtern eine vermehrte Auskunftstätigkeit gebracht. Die Berufungen zu den Oberversicherungsämtern gingen in den Jahren 1932 und 1933 erheblich zurück²⁶⁹. Berichten verschiedener bayerischer Oberversicherungsämter zufolge, wirkte sich die Tatsache, dass an Stelle der früheren zahlreichen Verbände jetzt nur noch der nationalsozialistische Gesamtverband deutscher Arbeitsopfer und der nationalsozialistische Kriegsopferverband die Interessen der Parteien wahrnahmen, günstig aus²⁷⁰. Im Jahr 1934 wurde festgestellt, dass sich durch die von der Reichsregierung vorgenommenen Maßnahmen die Lage der Versicherungsträger gebessert habe und das Vertrauen der Versicherten gehoben habe²⁷¹.

2. Landesversicherungsamt

Das Bayerische Landesversicherungsamt beendete mit Ablauf des 31. März 1935 seine Tätigkeit als oberste bayerische Spruch- und Beschlussbehörde in Angelegenheiten der

²⁶⁹ Geschäftsbericht der Oberversicherungsämter und Versicherungsämter für das Jahr 1932; Geschäftsbericht des Landesversicherungsamts für das Jahr 1932, 501/33, Blatt 2, Nachweis bei: MFür 774.

²⁷⁰ Geschäftsbericht des Landesversicherungsamts für das Jahr 1933, 501/33, Blatt 2, Nachweis bei: MFür 774.

²⁷¹ Geschäftsbericht der Oberversicherungsämter und Versicherungsämter für das Jahr 1933, Nachweis bei: MFür 774.

Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung. Die Geschäftsaufgaben gingen auf das Reichsversicherungsamt über.

Das dem Landesversicherungsamt angegliederte bayerische Landesversorgungsgericht München beendete seine Tätigkeit als oberste Spruchbehörde Bayerns in Versorgungssachen mit Ablauf des 30. Juni 1935. Seine Dienstaufgaben gingen gleichzeitig auf das Reichsversorgungsgericht über²⁷².

²⁷² Bay. Regierungsanzeiger Nr.162/132 Nr.11 II. 35, Nachweis bei: MFür 774.

D) Veränderungen ab 1945

Der militärische Zusammenbruch des Reichs durch die bedingungslose Kapitulation der deutschen Wehrmacht am 8. Mai 1945 bedingte auch auf dem Gebiet der Sozialversicherung einen Zusammenbruch in finanzieller, organisatorischer und rechtlicher Hinsicht²⁷³. Im folgenden Kapitel soll untersucht werden, welchen Einfluss die Übernahme der Staatsgewalt durch die Besatzungsmächte auf das sozialgerichtliche Verfahren hatte. Besondere Beachtung soll dabei dem Einfluss der Wiedererrichtung der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Besatzungsmächte auf den sozialrechtlichen Rechtsschutz geschenkt werden.

Dieses Kapitel soll dazu dienen, die Ausgangslage aufzuzeigen, die gegeben war, bevor von den parlamentarischen Gremien in den Jahren 1948-1953 eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit geschaffen wurde.

I. Sozialrechtlicher Rechtsschutz in den Besatzungszonen

1. Gesetzgebungsbefugnisse

Alle Staatsgewalt wurde mit der bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht am 8. Mai 1945 von der Interalliierten Militärkommandantur übernommen und alle Machtvorkommnisse, die bisher den Organen des Reichs zustanden, durch die Militärregierung ausgeübt²⁷⁴. Der Kontrollrat in Deutschland mit Sitz in Berlin, der von den vier Besatzungsmächten eingerichtet wurde, wurde oberstes Regierungs-, Kontroll-, Koordinations- und Verwaltungsorgan der Besatzungsmächte²⁷⁵. Diesem wurde auch die einheitliche Gesetzgebungsgewalt mit Befugnis zur Änderung des Reichsrechts übertragen. Im Übrigen wurde die rechtsetzende und vollziehende Gewalt durch die Militärregierungen je für ihre Besatzungszone ausgeübt.

Der Kontrollrat erarbeitete auch Richtlinien sowie zwei Gesetzesentwürfe über eine einheitliche Neuordnung der deutschen Sozialversicherung. Der erste Entwurf vom April 1946 für ein für die vier Besatzungszonen einheitliches Sozialversicherungsgesetz sah ein Rahmengesetz vor und überließ die Durchführungsbestimmungen den einzelnen

²⁷³ Vgl. *Schieckel*, Die Neuordnung der deutschen Sozialversicherung, DRiZ 1947, S. 218 ff., S. 219.

²⁷⁴ Vgl. *Teutsch*, Das künftige obere Bundesgericht für die Sozialgerichtsbarkeit, RdA 1950, S. 254 ff., S. 254 f.

²⁷⁵ Vgl. *Mai*, Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945-1948, 1. Auflage, 1995, S.1.

Länderregierungen. Der zweite Entwurf über die pflichtmäßige Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten in Deutschland vom 30. August 1946 sah eine einheitliche Pflichtversicherung vor und wies die Rechtsstreitigkeiten den Sozialversicherungsanstalten und den Arbeitsgerichten zu²⁷⁶. Zu einer Umsetzung dieser Entwürfe kam es jedoch nicht. Der Kontrollrat erließ bis zur Einstellung seiner Tätigkeit im März 1948 keine Gesetze für den Bereich der Sozialversicherung.

Das bisherige Reichs- und Länderrecht blieb in Kraft, so auch die Reichsversicherungsordnung, das Angestelltenversicherungsgesetz, das Reichsknappschaftsgesetz und das Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung²⁷⁷.

Die Besatzungsmächte setzten zunächst jeweils für ihr Besatzungsgebiet neues Sozialversicherungsrecht fest. Zunehmend wurde die Gesetzgebung von den neu gebildeten Arbeitsministerien und Landtagen, in der amerikanischen Zone auch von dem Länderrat in Stuttgart, in der britischen Zone von dem Zentralamt für Arbeit in Lemgo und nach Bildung des vereinten Wirtschaftsgebietes dem Wirtschaftsrat in Frankfurt ausgeübt. Die Militärregierung beschränkte sich auf die Prüfung und Genehmigung der deutschen Gesetzgebung²⁷⁸.

2. Stilllegung des Reichsversicherungsamts

Die Reichsbehörden mussten nach Machtübernahme durch die Besatzungskräfte ihre Tätigkeit einstellen. Neben dem Reichsversicherungsamt wurde auch die Reichsknappschaft, die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte, die Hauptgeschäftsstellen der Berufsgenossenschaften und die Reichsverbände der Krankenkassen beseitigt²⁷⁹. Dies brachte erhebliche organisatorische Schwierigkeiten sowie das Fehlen einer obersten Spruch-, Beschluss- und Aufsichtsbehörde mit sich.

3. Reformbestrebungen

Eine Neuordnung der Sozialversicherung wurde von den Gesetzgebungsorganen zunächst angedacht, konnte sich jedoch nur in Berlin und der sowjetischen Zone, wo die

²⁷⁶ Vgl. *Peters*, Die Geschichte der Sozialversicherung, 2. Auflage, 1973, S. 135 f.; *Schieckel*, Die Neuordnung der deutschen Sozialversicherung, DRiZ 1947, S. 218 ff., S. 220.

²⁷⁷ Vgl. *Eckert*, Die Sozialversicherungsgesetze in der Bundesrepublik Deutschland in jeweils geltender Fassung, Erster Band, Stand Februar 1957, Einl. S. 71.

²⁷⁸ Vgl. *Eckert*, Die Sozialversicherungsgesetze in der Bundesrepublik Deutschland in jeweils geltender Fassung, Erster Band, Stand Februar 1957, Einl. S. 71.

²⁷⁹ Vgl. *Schieckel*, Die Neuordnung der deutschen Sozialversicherung, DRiZ 1947, S. 218 ff., S. 219.

Einheitsversicherung eingeführt wurde, durchsetzen. In den drei Westzonen wurde an dem System der getrennten Versicherungszweige im Wesentlichen festgehalten. Die alten Stammgesetze der Sozialversicherung, die Reichsversicherungsordnung, das Reichsknappschaftsgesetz und das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung blieben bestehen²⁸⁰.

Der Neuanfang der Sozialversicherung in den Westzonen sei, so Stolleis, erst einmal eine „Ingangsetzung“ unter Verzicht auf grundlegende Veränderung gewesen. Da es im Westen weder ein einheitliches ideologisches Konzept gab noch eine einheitliche militärische Zwangsgewalt wie in der sowjetischen Zone, habe der „Wiederaufbau“ die Reformabsichten überlagert²⁸¹.

4. Sozialversicherung in den Besatzungszonen

In den vier Zonen Deutschlands entwickelte sich das Sozialversicherungsrecht unterschiedlich. Im Folgenden soll insbesondere das Verfahrensrecht der einzelnen Sozialversicherungen aufgezeigt werden.

a. Berlin

Berlin war einem Viermächtestatus unterstellt und in vier Sektoren geteilt. Die zur Regelung des Sozialversicherungsrechts getroffenen Maßnahmen erstreckten sich bis zur politischen Spaltung Berlins im Jahre 1949 auf das ganze Stadtgebiet²⁸².

In Berlin herrschten besondere Verhältnisse: Es fand sowohl ein starker Zustrom von Flüchtlingen statt und es konnte über früher angesammelte Kapitalien nicht verfügt werden²⁸³. Dies bedingte, dass bereits im Juli 1945 erste Maßnahmen zur Neuordnung der Sozialversicherung durch den Berliner Magistrat vorgenommen und Einrichtungen der Sozialversicherung wieder in ausreichendem Masse in Betrieb gesetzt wurden.

aa. Einheitsversicherung

Durch Anordnungen des Magistrats Berlin über Wiederaufbau und Ingangsetzung der Sozialversicherung vom 14. Juli 1945²⁸⁴ wurde ein einheitliches, die einzelnen Zweige zusammenfassendes neues Sozialversicherungsrecht geschaffen. Die neu errichtete Versicherungsanstalt Berlin wurde einheitlicher Versicherungsträger, es galt sowohl ein

²⁸⁰ Vgl. Sozialversicherungs-ABC, Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht, 1947, S. 86; Peters, Die Geschichte der Sozialversicherung, 1. Auflage, 1973, S. 127.

²⁸¹ Vgl. Stolleis, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Ein Grundriss, 1. Auflage, 2003, S. 264.

²⁸² Vgl. Peters, Die Geschichte der Sozialversicherung, 1. Auflage, 1973, S. 137 ff.

²⁸³ Vgl. Sabel, Die deutsche Sozialversicherung nach dem Zusammenbruch, Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht, 1946, S.18 ff., S.19.

²⁸⁴ VOBl. 1945, S.64 ff.

einheitlicher Betrag für alle Versicherten als auch wurde der Kreis der Versicherten durch Einbeziehung der Selbständigen, Unternehmer und Beamten erheblich erweitert²⁸⁵.

bb. Verfahrensrecht

Die Versicherungs- und Oberversicherungsämter in Berlin nahmen ihre Tätigkeit nicht wieder auf²⁸⁶. Gegen die Entscheidungen der Versicherungsanstalt konnte Beschwerde zum Beschwerdeausschuss der Versicherungsanstalt erhoben werden²⁸⁷. Außerdem wurde das Sozialversicherungsamt, das durch Anordnung der Alliierten Kommandatura Berlin vom 8. April 1946²⁸⁸ geschaffen wurde, mit allen Streitigkeiten in Angelegenheiten der Sozialversicherung befasst. Gegen die Entscheidungen einer Bezirksstelle einer Versicherungsanstalt konnte Beschwerde zum Bezirksberufungsausschuss des Sozialversicherungsamts eingelegt werden. Er war mit einem Vertreter des Sozialversicherungsamts als Vorsitzenden, sowie je einem Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besetzt. Gegen die Entscheidung des Bezirksberufungsausschusses konnte im Spruchverfahren die weitere Beschwerde an den Spruchausschuss bei dem Sozialversicherungsamt erhoben werden. Der Spruchausschuss bestand aus einem rechtskundigen Vorsitzenden, einem Vertreter der Arbeitgeber und einem Vertreter der Arbeitnehmer²⁸⁹.

Nach Spaltung Berlins wurde das Sozialversicherungsrecht Ostberlins dem Recht in der sowjetischen Zone angeglichen. In Westberlin wurde zunächst eine eigene Versicherungsanstalt Berlin-West geschaffen. Das Prinzip der Einheitsversicherung wurde bis zur Errichtung der Bundesrepublik Deutschland, mit der eine Rückkehr zum gegliederten System einherging, aufrechterhalten²⁹⁰.

b. Sowjetische Zone

aa. Einheitsversicherung

Die Berliner Einheitsversicherung diente auch als Vorbild für die sowjetische Zone. Zunächst wurde eine Einheitsversicherung Anfang des Jahres 1946 in den einzelnen

²⁸⁵ Vgl. *Sabel*, Die Versicherungsanstalt Berlin, *Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht*, 1946, S. 36 ff., S. 39.

²⁸⁶ Vgl. *Christmann/Schönholz*, Die Errichtung des Reichsversicherungsamtes und seine geschichtliche Entwicklung, in: *Deutscher Sozialrechtsverband* (Hrsg.), *Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung*, 1. Auflage, 1984, S. 3 ff., S. 40.

²⁸⁷ Vgl. *Sabel*, Die Versicherungsanstalt Berlin, *Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht*, 1946, S. 36 ff., S. 39.

²⁸⁸ *VOBl.* 1946, S. 159 f.

²⁸⁹ Vgl. *Tilka*, Die besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit im Sozialversicherungsrecht, *Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht*, 1946, S. 39 ff., S. 39, *Rohwer-Kahlmann*, *Aufbau und Verfahren der Sozialgerichtsbarkeit: Kommentar zum Sozialgerichtsgesetz*, Stand 2006, 1. Auflage, 1953, Einführung, Rdnr. 11.

²⁹⁰ Vgl. *Peters*, *Die Geschichte der Sozialversicherung*, 2. Auflage, 1973, S. 137 f.

Ländern der sowjetischen Besatzungszone eingeführt. Durch Verordnung über die Sozialpflichtversicherung vom 28. Januar 1947²⁹¹ wurde ein einheitliches System und Maßnahmen zur Verbesserung der Sozialversicherung in der sowjetischen Besatzungszone angeordnet²⁹². Es wurde ein Einheitsbeitrag eingeführt sowie der Versichertenkreis auf unselbständig und selbständig Erwerbstätige erweitert.

bb. Verfahrensrecht

Die Versicherungs- und Oberversicherungsämter in der sowjetischen Zone wurden aufgelöst. Bei Streitigkeiten zwischen den Sozialversicherungskassen und den Versicherten war die Sozialversicherungsanstalt der Provinz oder des Landes zuständig. Bei den Sozialversicherungsanstalten wurden Beschwerdeausschüsse gebildet, die mit Beisitzern aus dem Kreis der Versicherungsvertreter und Unternehmervvertreter besetzt waren²⁹³. Gegen Entscheidungen der Beschwerdeausschüsse konnte Berufung zu den Arbeitsgerichten eingelegt werden. Gegen Urteile der Arbeitsgerichte war im Beschlussverfahren das Rechtsmittel der Beschwerde, im Urteilsverfahren das der Berufung zu den Landesarbeitsgerichten zulässig. Bei den Arbeits- und Landesarbeitsgerichten wurden besondere Kammern gebildet, die je zur Hälfte mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeisitzern besetzt waren²⁹⁴.

c. Amerikanische Zone

Zur amerikanischen Besatzungszone zählten die Länder Bayern, Württemberg-Baden, Großhessen und das Land Bremen, das am 1. Januar 1947 in die amerikanische Zone eingegliedert wurde. Den Ländern wurde durch Artikel III der Proklamation Nr. 2 am 19. September 1945²⁹⁵ die volle gesetzgeberische und vollziehende Gewalt übertragen, soweit deren Ausübung nicht mit früher und zukünftig getroffenen Maßnahmen des Kontrollrats für Deutschland oder einer von diesem errichteten zentralen deutschen Behörde im Widerspruch stand. Durch den Länderrat, der am 6. November 1945 durch Hoheitsakt der Militärregierung mit Sitz in Stuttgart gegründet wurde und sich aus den

²⁹¹ Militärbefehl Nr. 28, Arbeit und Sozialfürsorge, Amtliches Organ der deutschen Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge der sowjetischen Besatzungszone in Deutschland, 1947, Nr. 5, S. 91.

²⁹² Verordnung über die Sozialpflichtversicherung, die Verordnung über die freiwillige und zusätzliche Versicherung in der Sozialversicherung und die Verordnung über die Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, Arbeit und Fürsorge, Amtliches Organ der deutschen Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge der sowjetischen Besatzungszone in Deutschland 1947 Nr. 5, S. 92- 105.

²⁹³ Vgl. *Kaiser*, Das Verfahrensrecht in der Sozialversicherung der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands, ZfS 1949, S. 141 ff.

²⁹⁴ § 70 Abs. 2 der Verordnung über die Sozialversicherungspflicht.

²⁹⁵ Sammlung der Länderratsgesetze, S.VII.

Ministerpräsidenten der Länder zusammensetzte, sollte die Gesetzgebung durch zoneneinheitliche und zonenangeglichene Gesetze aufeinander abgestimmt werden²⁹⁶.

aa. Gegliedertes System

Trotz Reformbestrebungen wurden in der amerikanischen Zone die bisherigen Sozialversicherungsgesetze beibehalten und an dem gegliederten System festgehalten²⁹⁷. In den einzelnen Versicherungszweigen wurden zahlreiche Abänderungen, Erweiterungen des Versicherungsschutzes und Neuregelungen vorgenommen, um die Sozialversicherungsgesetze an die Gesamtlage der Sozialversicherung anzupassen²⁹⁸.

Die zoneneinheitlichen Gesetze des Länderrats über die Aufhebung und Änderung von Vorschriften der Sozialversicherung vom 15. April 1947²⁹⁹ und zur Änderung des Gesetzes über die Aufhebung und Änderung von Vorschriften der Sozialversicherung vom 28. September 1949³⁰⁰ sowie einige Ländergesetze³⁰¹ hoben bestimmte während des Nationalsozialismus ergangene Verordnungen und Gesetze auf.

bb. Verfahrensrecht

Durch Ländergesetze wurde ein geordnetes Verfahren vor den Spruchbehörden wiederhergestellt, indem die Verordnung über die Vereinfachung des Verfahrens von 1939 und 1943 aufgehoben wurden³⁰². Die Versicherungsämter und Oberversicherungsämter wurden, soweit sie überhaupt ihre Tätigkeit eingestellt hatten, wieder tätig. Bayern und Württemberg-Baden errichteten im Jahre 1946 und 1948 Landesversicherungsämter, die für das Land die Aufgaben des stillgelegten Reichsversicherungsamts übernahmen³⁰³.

²⁹⁶ Vgl. *Härtel*, Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebiets, 1. Auflage, 1951, S.6, S. 87.

²⁹⁷ Ein Gesetzesentwurf der Regierungsvertreter Grosshessens vom April 1946 hatte zur Reformierung der Sozialversicherung neben einer Einheitsversicherung, die Ausdehnung der Versicherungspflichtigkeit und die Vereinfachung des Verfahrens vorgesehen: Nachweis bei *Schieckel*, Die Neuordnung der deutschen Sozialversicherung DRIZ 1947, 218 ff., 219.

²⁹⁸ Vgl. *Eckert*, Die Sozialversicherungsgesetze in der Bundesrepublik Deutschland in jeweils geltender Fassung, Erster Band, Stand Februar 1957, Einl., S.91.

²⁹⁹ Sammlung der Länderratsgesetze, S.160; Bayerisches Landesgesetz vom 21. 7.47, GVBl. 1947, S.145; Gesetz der Freien Hansestadt Bremen vom 2.8.1947, Ges.Bl. 1947, S.167; Hessisches Gesetz vom 15.7.47, GVBl. 1947, S.44; Württemberg-Badisches Gesetz vom 31.7.1947, Reg.Bl.1947, S.77.

³⁰⁰ Sammlung der Länderratsgesetze, S.161.

³⁰¹ Hessisches Landesgesetz vom 23.3.46, GVBl. 1946, S.226; Bayerisches Landesgesetz vom 30.4.1946, GVBl. 1946, S.179;

³⁰² Bayerische Verordnung Nr. 16 vom 7. Dezember 1945, GVBl. 1946, S. 18; Erlass des Hessischen Arbeitsministers vom 12. Januar 1951, Württemberg-badisches Gesetz Nr. 714, Nachweis bei: Wege zur Sozialversicherung 1951, Gesetzgebung und Verwaltung, S. 89 ff., S.91 f; Verordnung über das Verfahren vor dem Versicherungsamt und Oberversicherungsamt der Hansestadt Bremen vom 24. September 1946, GBl. 1946, S.102;

³⁰³ Bayerisches Gesetz Nr. 56 vom 2. September 1946, GVBl. 1947, S.11; Württemberg-badisches Gesetz Nr. 714 über die Zuständigkeit und Verfahren in der Sozialversicherung vom 26. Januar 1948, Nachweis bei ZfS 1948, S. 114. Näheres zum Bayerischen Landesversicherungsamt unter X.

d. Britische Zone

In der britischen Zone wurden durch die, auch für die Gesetzgebung zuständige, britische Militärregierung und das in Lemgo gebildete Zentralamt für Arbeit zahlreiche Sozialversicherungsdirektiven und -anordnungen erlassen, durch die eine einheitliche Sozialversicherungsgesetzgebung für die Länder dieser Zone gewährleistet war³⁰⁴.

aa. Materielles Sozialversicherungsrecht

Es wurden u. a. einheitliche Beiträge für die Krankenkassen und die Kürzung der Unfallrenten eingeführt, um die Kranken- und Unfallversicherung leistungsfähig zu halten³⁰⁵.

bb. Verfahrensrecht

Die Versicherungs- und Obergesicherungsämter nahmen ihre Tätigkeit wieder auf. Ein ordentliches Rechtsmittelverfahren auf der Grundlage der Rechtslage vor 1933 wurde durch zahlreiche Sozialversicherungsdirektiven aufgebaut³⁰⁶. Die Versicherungsämter waren als Gerichte erster Instanz für die Krankenversicherung und die Obergesicherungsämter als Berufungsgerichte zweiter Instanz für alle Zweige der Sozialversicherung (Kranken-, Renten-, und Unfallversicherung) tätig. Sie waren nicht zuständig für die Arbeitslosenunterstützung. Die Spruchausschüsse und Spruchkammern der Versicherungs- bzw. Obergesicherungsämter wurden mit einem Vorsitzenden der Versicherungsbehörde und je einen Beisitzer als Versicherten- und Arbeitgebervertreter besetzt. Die Spruchausschüsse entschieden auch in Beschlussverfahren³⁰⁷.

Rechtsmittel gegen die Entscheidung der Obergesicherungsämter konnten, laut Zentralamt für Arbeit, trotz Stilllegung des Reichsversicherungsamts eingelegt werden. Dies war zur Wahrung der Frist sogar erforderlich. Das Verfahren sollte vorläufig ruhen³⁰⁸.

³⁰⁴ Vgl. *Eckert*, Die Sozialversicherungsgesetze in der Bundesrepublik Deutschland in jeweils geltender Fassung, Erster Band, Stand Februar 1957, Einl. S. 72-84.

³⁰⁵ Vgl. *Krieger*, Die Sozialversicherung in den westlichen Besatzungszonen, Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht, 1946, S.106 ff., S.106.

³⁰⁶ Sozialversicherungsdirektive Nr.1 vom 28.8.1945, ArbBl. f.d.br.Z 1947, S.10 ff; Sozialversicherungsdirektive Nr. 5 vom 19.10.1945, ArbBl. f.d.br.Z 1947, S.13 f.; Sozialversicherungsdirektive Nr. 15 vom 30.1.1946, ArbBl. f.d.br.Z. 1947, S. 18; Sozialversicherungsdirektive Nr. 17 vom 11.6.1946, ArbBl. f.d.br.Z. 1947, S.18.

³⁰⁷ Sozialversicherungsanordnung Nr. 28, ArbBl. f.d.br.Z. 1947, S. 395

³⁰⁸ ArbBl. f.d.br.Z 1947, S. 306.

e. Französische Zone

In der französischen Zone standen sowohl der Militärregierung als auch den einzelnen Ländern Gesetzgebungsbefugnisse zu. Eine Zonenverwaltung, wie in der britischen und amerikanischen Zone bestand nicht, jedoch wurde die einheitliche Gesetzgebung maßgebend von dem Ausschuss für Versicherungswirtschaft beeinflusst³⁰⁹.

aa. Materielles Sozialversicherungsrecht

Durch Verordnung Nr. 39 der Französischen Militärregierung vom 27. April 1946³¹⁰ wurden vorübergehende Regelungen getroffen, die das Sozialversicherungsrecht vereinfachen sollten. Die verschiedenen Versicherungsträger in der Krankenversicherung wurden aufgelöst, Landesversicherungsanstalten wurden errichtet, außerdem wurde vorgeschrieben, dass alle versicherungspflichtigen Beschäftigten bei den allgemeinen Ortskrankenkassen zu versichern seien. Alle Kassenarten außer der allgemeinen Ortskrankenkasse wurden beseitigt³¹¹.

bb. Geplante Neuordnung der Versicherungsbehörden

In der Verordnung Nr. 39 der Französischen Militärregierung war auch die Errichtung eines Hauptversicherungsamts vorgesehen. Es sollte die Befugnisse des früheren Reichsversicherungsamts für Hessen-Pfalz, das Rheinland, Hessen-Nassau, Baden und Württemberg, soweit sie zur französischen Besatzungszone gehörten, gemäß den Vorschriften der Reichsversicherungsordnung wahrnehmen. Hinsichtlich der Invaliden-, Alters- und Sterbegeldversicherung sollte das Hauptversicherungsamt letzte Instanz bilden³¹².

Die geplante Neuordnung der Versicherungsbehörden erfolgte jedoch nicht. Die vorgesehenen Regelungen wurden durch Verordnung Nr. 227 vom 9. August 1949³¹³ der französischen Militärregierung wieder aufgehoben. Das Hauptversicherungsamt nahm seine Tätigkeit nie auf.

³⁰⁹ Vgl. *Peters*, Die Geschichte der Sozialversicherung, 2. Auflage, 1973, S. 135.

³¹⁰ Amtsblatt des Franz. Oberkommandos in Deutschland vom 8.5.46, S.169, Nachweis bei ZfS 1947, S.18.

³¹¹ Vgl. *Dede*, Die Sozialversicherung in der französischen Zone, Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht, 1947, S.35 ff., S.35.

³¹² Note der Franz. Militärregierung Baden vom 31.5.46, Nachweis in Zeitschrift für Versicherungswissenschaft und Versicherungspraxis 1947, S. 135 f.

³¹³ Journal Officiel Nr. 295/296; Nachweis bei *Peters*, Die Geschichte der Sozialversicherung, 2. Auflage, 1973, S. 135.

f. Vereintes Wirtschaftsgebiet

Anfang 1948 wurde durch das Abkommen vom 29. Mai 1947 eine bizonale Verwaltung für die amerikanische und britische Besatzungszone gebildet. Die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets setzte sich aus dem Wirtschaftsrat, dem Länderrat, dem Verwaltungsrat und einigen weiteren Verwaltungsstellen zusammen³¹⁴. Für die Gesetzgebung war der Wirtschaftsrat, soweit eine einheitliche Regelung notwendig war, auch für den Bereich der Sozialversicherung zuständig (Anordnung Nr. 1 der amerikanischen und britischen Militärregierung)³¹⁵. Die Länder der französischen Besatzungszone übernahmen teilweise die Gesetze des Wirtschaftsrats durch eigene Gesetze, so dass eine gewisse Rechtseinheit in den drei Westzonen entstand³¹⁶. Diese Gesetze betrafen insbesondere die Anpassungen der Leistungen der Sozialversicherung an das veränderte Lohn- und Preisgefüge, die Verbesserung der gesetzlichen Unfallversicherung sowie die Anpassung der knappschaftlichen Rentenversicherung an das veränderte Preisniveau³¹⁷.

Die Bizonale Arbeitsgemeinschaft für Sozialversicherung, die am 13. und 14. Juli 1948 tagte, setzte sich mit der Notwendigkeit einer gemeinsamen Obersten Versicherungsbehörde, insbesondere für Streitigkeiten, die über die Zuständigkeit eines Landes hinausgingen, auseinander. Dabei stand im Vordergrund der Diskussion, ob es zweckmäßig und angezeigt sei, es bei besonderen Versicherungsbehörden und Gerichten für die Sozialversicherung zu belassen oder sie mit den Arbeitsgerichten oder den Verwaltungsgerichten zusammenzulegen. Man einigte sich darauf, dass die bestehenden Versicherungsbehörden ausschließlich für die Rechtsprechung in der Sozialversicherung zuständig bleiben sollten. Die Verwaltungsgerichte sollten sich damit nicht befassen. Die Mehrheit befürwortete jedoch, dass ein gemeinsames Arbeits- und Sozialgericht geschaffen werde sollte, bei dem Kammern für Arbeitsstreitigkeiten, Sozialversicherungsstreitigkeiten und Arbeitsverwaltungsstreitigkeiten zu bilden seien³¹⁸.

5. Arbeitslosenversicherung

Auch die Arbeitslosenversicherung entwickelte sich in den drei Westzonen und in der sowjetischen Zone sowie in Berlin unterschiedlich.

³¹⁴ Vgl. *Eckert*, Die Sozialversicherungsgesetze in der Bundesrepublik Deutschland in jeweils geltender Fassung, Erster Band, Stand Februar 1957, Einl. S.87.

³¹⁵ Beilage zum Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1949, S.17f.

³¹⁶ Vgl. *Peters*, Die Geschichte der Sozialversicherung, 2. Auflage, 1973, S. 132.

³¹⁷ Vgl. *Peters*, Die Geschichte der Sozialversicherung, 2. Auflage, 1973, S. 133.

³¹⁸ Aktuelle Zeitberichte, Bizonale Arbeitsgemeinschaft Sozialversicherung, Zeitschrift für Versicherungswissenschaft und Versicherungspraxis 1948, S.181 ff., S.183.

In der Sowjetischen Zone wurde eine Pflichtversicherung gegen die Arbeitslosigkeit eingeführt³¹⁹. Gegen Bescheide des Amtes für Arbeit und Sozialfürsorge konnte Beschwerde zum Beschwerdeausschuss bei den örtlichen Ämtern für Arbeit und Sozialfürsorge erhoben werden. Gegen deren Entscheidung war die weitere Beschwerde zu dem Beschwerdeausschuss der Landesämter für Arbeit und Sozialfürsorge zulässig.

In den westlichen Besatzungszonen ergingen Änderungsgesetze zum Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 12. Oktober 1929³²⁰.

In der amerikanischen Zone entschieden sodann Spruchkammern der Landesarbeitsämter über die Berufung gegen die Entscheidung des Spruchausschusses der Arbeitsämter. In der britischen Zone hingegen entschieden über die Berufung die Obergesundheitsämter, bei denen Spruchkammern für Arbeitslosenversicherung geschaffen wurden.

In der französischen Zone war das Verfahrensrecht uneinheitlich ausgestaltet. In Rheinland-Pfalz und in Baden wurde die Berufungsentscheidung bei Streitigkeiten der Arbeitslosenversicherung den Spruchkammern der Obergesundheitsämter übertragen³²¹. In Württemberg- Hohenzollern waren die Spruchkammern der Landesarbeitsämter für die Berufung gegen die Entscheidung des Spruchausschusses des Arbeitsamts zuständig³²².

Diese uneinheitliche Regelung des Verfahrens in der Arbeitslosenversicherung in den Westzonen wurde durch das Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 10. März 1952 behoben. Dieses schrieb vor, dass bei jedem Obergesundheitsamt, in dessen Bezirk ein Landesarbeitsamt seinen Sitz hatte, eine Spruchkammer für Arbeitslosenversicherung zu errichten sei³²³.

³¹⁹ Verordnung über die Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit vom 28. Januar 1947, Durchführungsverordnungen über die Arbeitslosenversicherung vom 9. April 1947 und 28. März 1947, Arbeit und Fürsorge, Amtliches Organ der deutschen Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge der sowjetischen Besatzungszone in Deutschland 1947 Nr. 5, S.91, S. 103 ff; Vgl. auch *Roesch*, Die Arbeitslosenversicherung in der Ostzone, ZfS 1948, S.132 ff., S.132.

³²⁰ Sammlung der Länderratsgesetze, S.152, Bayerisches Gesetz Nr. 82 vom 20. Oktober 1947, GVBl.1947 S.185; Württemberg-Badisches RegBl. 1947, S.122; Hessisches GVBl. 1947, S.83; Bremen Ges.Bl 1947, S.259; Verordnung Nr. 111 der britischen Zone, ArbBl f.d.britische.Z. 1947, S.382; Rheinland-Pfälzisches Gesetz über Arbeitslosenversicherung vom 18.9.1948, Badische Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Nachweis bei Ingendaay/Hessel/Schaeffer, Die Französische Zone, RdA 1948, S. 25ff., S. 25 und S. 176 ff. S.176.;

³²¹ Vgl. *Ingendaay/Hessel/Schaeffer*, Die Französische Zone, RdA 1948, S. 25 ff., S. 25 und S.176 ff. S.176.

³²² Vgl. *Ingendaay/Hessel/Schaeffer*, Die Französische Zone, RdA 1948, S. 25 ff., S. 25 und S.176 ff., S. 176.

³²³ BT- Drucks. 1/4225, S. 12.

6. Kriegsopferversorgung

In den Jahre 1946 und 1947 wurde in der britischen und amerikanischen Zone nach den Grundsätzen der Unfallversicherung, in der französischen Zone teilweise nach den alten Versorgungsgesetzen die Kriegsopferversorgung wieder aufgenommen. Auch in der sowjetischen Zone wurden ab 1948 Leistungen an Invaliden des Krieges und Wehrmachtbeschädigten vorgesehen.

a. Sowjetische Zone

In der sowjetischen Besatzungszone wurde durch die Deutsche Wirtschaftskommission am 1. Juli 1948 eine Verordnung über die Zahlung von Renten an Kriegsinvalide und Kriegshinterbliebene³²⁴ erlassen, die Leistungen an Invaliden des Krieges und Wehrmachtbeschädigte vorsah. Als Feststellungsbehörde war die Sozialversicherungsanstalt zuständig³²⁵. Rechtsmittel waren in dieser Verordnung sowie in der Durchführungsverordnung vom 30. Oktober 1948³²⁶ nicht vorgesehen.

b. Westliche Zonen

In den westlichen Besatzungszonen wurden Gesetze erlassen, die nach den Grundsätzen der gesetzlichen Unfallversicherung Leistungen an Kriegsbeschädigte und deren Hinterbliebenen gewährten³²⁷.

In der amerikanischen und britischen Zone konnte gegen Entscheidungen eines Reichsversicherungsträgers Einspruch beim Beschwerdeausschuss des Rentenversicherungsträgers eingelegt werden. Berufung erfolgte an die Spruchkammer des Obergesundheitsamts.

³²⁴ Arbeit und Fürsorge, Amtliches Organ der deutschen Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge der sowjetischen Besatzungszone in Deutschland 1948 Nr. 16/17, S.345 f.

³²⁵ Vgl. auch *Knoll*, Die Versorgung der Kriegsopter in der sowjetischen Besatzungszone, ZfS 1948, S. 267 ff.

³²⁶ Arbeit und Fürsorge, Amtliches Organ der deutschen Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge der sowjetischen Besatzungszone in Deutschland 1948 Nr. 22/23, S.489 f.

³²⁷ **Amerikanische Zone:** Körperbeschädigten-Leistungsgesetz vom 8. 10 1946, am 9. 9 1947 für zoneneinheitlich erklärt, Sammlung der Länderratsgesetze, S. 163; Bayerisches Landesgesetz Nr.64, BayGVBl. 1947, S. 107; Bayerisches Gesetz Nr. 88, GVBl. 1947, S.214; Gesetz der Freien Hansestadt Bremen vom 28.6.1947, GVBL. 1947, S.19; Hessisches Gesetz vom 8.April 1947, GVBl. 1947, S.19; Württemberg-Badisches Gesetz Nr.74 v. 21.1.1947, Reg.Bl. 1947, S.7; Nr. 706 vom 18.6.1947, Reg.Bl. 1947, S.62; Nr.710 vom 31.7.1947, Reg.Bl. 1947, S.92;

Britische Zone: Sozialversicherungsdirektive Nr.27 vom 2. 5 1947, Nachweis bei: Zeitschrift für Versicherungswissenschaft und Versicherungspraxis 1948, S.190 ff. fortgeführt auf S.274 ff.;

Französische Zone: Württemberg-Hohenzollern: Körperbeschädigten-Leistungsgesetz vom 11. Januar 1949, Reg.Bl. 1949, S.215, Rheinland-Pfalz: Landesversorgungsgesetz vom 18. Januar 1949, GVBl. 1949, S.11 und Baden: Landesgesetz über das Verfahren in Versorgungssachen vom 15. März 1950.

In der französischen Zone wurden hingegen Versorgungsgerichte bei den Oberversicherungsämtern gebildet.

c. Ausblick

Das Bundesversorgungsgesetz trat am 1. Oktober 1950 in Kraft und regelte die Versorgung der Kriegsoffer und der Kriegshinterbliebenen neu³²⁸. Hinsichtlich des Verwaltungs- und Spruchverfahren verblieb es bis zu einer anderweitigen gesetzlichen Regelung bei den bisherigen Vorschriften.

II. Bayern

In Bayern konnten auch im Vergleich zu den anderen Ländern der amerikanischen Besatzungszone Besonderheiten festgestellt werden. Bayern und Württemberg-Baden schufen als einzige Länder ein Landesversicherungsamt. Das Landesversicherungsamt übernahm die Aufgaben des Reichsversicherungsamts, so dass in Bayern ein drei Instanzenzug bestand. Bayern knüpfte also an den Rechtszustand vor 1933 an.

1. Versicherungsämter und Oberversicherungsämter

Die Versicherungs- und Oberversicherungsämter setzten ihre Tätigkeit im Jahre 1945 fort. In Bayern waren fünf Oberversicherungsämter in München, Augsburg, Würzburg, Landshut und Nürnberg tätig.

Durch Verordnung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialfürsorge Nr. IV vom 25. November 1946 wurde die Besetzung der Oberversicherungsämter dahingehend abgeändert, dass auch Personen, die nicht bayerische Staatsbeamte waren, zu Mitgliedern der Oberversicherungsämter ernannt werden konnten³²⁹.

1948 erfolgte ein starker Zugang der Streitsachen. Bei den Oberversicherungsämtern München und Würzburg stieg die Zahl unerledigter Streitsachen im Vergleich zu 1947 etwa um ein Drittel, beim Oberversicherungsamt Nürnberg verdoppelte sich die Anzahl. Dies hatte zur Folge, dass die Schaffung von mehr Stellen diskutiert wurde³³⁰.

³²⁸ BGBl. 1950, I, S. 791.

³²⁹ Nachweis bei Versicherungswissenschaft und Versicherungspraxis 1947, S.169.

³³⁰ Jahresberichte der Oberversicherungsämter, Schreiben des Bayerisches Landesversicherungsamt vom 21.2.49, Nachweis bei: LVA 89

2. Bayerisches Landesversicherungsamt

Bereits Ende des Jahres 1945 wurde die Wiedererrichtung des Bayerischen Landesversicherungsamts beschlossen. § 2 der Bayerischen Verordnung Nr. 16 vom 7. Dezember 1945 sah vor, dass in allen Fällen, in denen die Reichsversicherungsordnung oder sonstige gesetzliche Regelungen das Reichsversicherungsamt für zuständig erklärten, für das Land Bayern das Bayerische Landesversicherungsamt zuständig sei³³¹. Die Errichtung des Bayerischen Landesversicherungsamts mit Sitz in München erfolgte durch Gesetz Nr. 56 vom 2. September 1946³³² der Bayerischen Staatsregierung mit Zustimmung der Militärregierung. Art. 10 des Gesetzes Nr. 56 hob Abschnitt III Absatz 2 des Aufbaugesetzes vom 5. Juli 1934, der die Stilllegung der Landesversicherungsämter angeordnet hatte, auf. Die Verordnung Nr. 148 zur Durchführung des Gesetzes über die Errichtung eines Bayerischen Landesversicherungsamts³³³ und die Verordnung Nr. 149 über Geschäftsgang und Verfahren des Bayerischen Landesversicherungsamts wurden am 29. Januar 1948³³⁴ erlassen. Das Landesversicherungsamt nahm seine Tätigkeit am 1. Januar 1948 wieder auf; am 12. Februar 1948 konnte der Sitzungsdienst eröffnet werden. Fehlende Räumlichkeiten und Personal hatten die Eröffnung verzögert³³⁵.

a. Zuständigkeit

Es wurde an die Rechtslage vor Stilllegung des Landesversicherungsamts im Jahre 1934 angeknüpft. Das Landesversicherungsamt wurde als oberste Spruch-, Beschluss- und Aufsichtsbehörde der Sozialversicherung (Kranken-, Unfall-, Invaliden-, Angestellten- und knappschaftlichen Versicherung) in Bayern tätig (Art. 3 des Gesetzes Nr. 56, § 1 der Verordnung Nr. 148). Es entschied im Rekurs-, Revisions- und Beschwerdeverfahren. Das Landesversicherungsamt war gleichzeitig Rekursgericht in der Kriegsopferversorgung³³⁶.

Das Bayerische Landesversicherungsamt war im letzten Rechtszug zuständig, wenn zur Entscheidung in der Streitsache ein Obergerichtsamt berufen war, das seinen Sitz in Bayern hatte sowie in anderen Streitsachen, wenn die Bezirke der beteiligten Versicherungsträger sich nicht über Bayern hinaus erstreckten oder wenn bei Erstrecken

³³¹ GVBl. 1946, S. 18

³³² GVBl. 1947, S. 11.

³³³ GVBl. 1948, S. 23.

³³⁴ GVBl. 1948, S. 26.

³³⁵ Ansprache des Staatsministers für Arbeit und Soziale Fürsorge zur Eröffnung des Bayerischen Landesversicherungsamts am 12. Februar 1948, in: Zeitschrift für Versicherungswissenschaft und Versicherungspraxis 1948, S.64.

³³⁶ Vgl. Hommel, in: Peters/ Sautter/Wolff, Kommentar zur Sozialgerichtsbarkeit, Stand: 2005, 4. Auflage, 1966, Einl., S. 28 / 13.

auf die Bezirke Württemberg-Baden oder Hessen das Bayerische Landesversicherungsamt damit zuerst befasst war.

b. Organisation

Das Landesversicherungsamt wurde gemäß Art. 4 des Gesetzes Nr. 56 mit einem Präsidenten, einem oder mehreren Senatspräsidenten und der erforderlichen Anzahl von ständigen und nichtständigen Mitgliedern besetzt.

Beim Landesversicherungsamt wurden zwei Spruchsenate und ein Beschlussenate gebildet (Art. 5 des Gesetzes Nr. 56 i.V.m. § 4 der Verordnung Nr. 149).

Die Senate bestanden aus jeweils einem Präsidenten, einem ständigen Mitglied und je einem Laienbeisitzer aus dem Kreis der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Den Vorsitz führte der Präsident des Landesversicherungsamts oder ein Senatspräsident. Die Entscheidungen ergingen nach Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit gab die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag.

c. Diskussion um die zukünftige Rolle

In der Diskussion im Jahre 1948 um ein oberstes Gericht für die Sozialversicherung und ein oberstes Versicherungsamt verlangten die süddeutschen Länder föderativ die Beibehaltung ihrer Landesversicherungsämter als oberste Aufsichts-, Spruch- und Beschlussbehörden der Sozialversicherung ihres Landes. Darüber hinaus vertraten sie die Auffassung, dass ernsthaft zu prüfen sei, ob die Wiedererrichtung eines selbständigen obersten Versicherungsamtes mit dem früheren zentralistischen Befugnissen überhaupt erforderlich sei, oder ob es nicht ausreichend erscheine, ein bestehendes Landesversicherungsamt mit dessen Aufgaben zu vertrauen, soweit sie nicht im Wege erweiterter Selbstverwaltung durch die Versicherungsträger erledigt werden könnten oder über die Zuständigkeit eines Landes hinausgingen³³⁷.

III. Sozialrechtlicher Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten nach Schaffung der Generalklausel in den Verwaltungsgesetzen

Der sozialrechtliche Rechtsschutz wurde auch durch die Wiedererrichtung der Verwaltungsgerichte beeinflusst. Diese Entwicklung soll im Folgenden aufgezeigt werden.

³³⁷ Verwaltungs-Kurznachrichten, Für die Erhaltung der Sondergerichtsbarkeit in der Sozialversicherung, Zeitschrift für Versicherungswissenschaft und Versicherungspraxis 1948, S. 354, Anm.1).

1. Problematik der Tätigkeit der Oberversicherungsämter als besondere Verwaltungsgerichte

Von der Lehre bis 1945 wurde aus den Bestimmungen der Reichsversicherungsordnung über das Verfahren vor den Spruchkammern der Oberversicherungsämter gefolgert, dass es sich bei diesen um besondere Verwaltungsgerichte handele³³⁸. Durch die Wiedererrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch das Kontrollratgesetz Nr. 36 vom 10. Oktober 1946³³⁹ wurde dies von einigen Gerichten und Stimmen in der Literatur in Frage gestellt.

Der Neuaufbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach 1945 erfolgte im Gebiet der amerikanischen Besatzungszone durch Ländergesetze, in der britischen Zone durch Verordnung Nr. 165 der Militärregierung (MRVO Nr. 165)³⁴⁰. Die inhaltsgleichen Ländergesetze in der amerikanischen Zone wurde als Verwaltungsgerichtsgesetze (VGG) bezeichnet³⁴¹.

Die allgemeinen Verwaltungsgerichte waren gemäß § 22 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsgesetze für alle Streitigkeiten des öffentlichen Rechts zuständig, wenn nicht besondere Verwaltungsgerichte zu entscheiden hatten.

Dies sah auch die Regelung der britische Militärregierung in der Generalklausel des § 22 MRVO Nr. 165 vor. Außerdem war die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gemäß § 22 Abs. 3 MRVO Nr. 165 in Angelegenheiten, die durch Gesetz den ordentlichen Gerichten oder einem anderen bestehenden Gericht zugewiesen waren, ausgeschlossen. Ob es ein solches anderes bestehendes Gericht gab, entschieden die Verwaltungsgerichte selbst.

§ 27 Ziffer c MRVO Nr. 165 sah vor, dass die Oberverwaltungsgerichte über die Rechtsmittel der Berufung und der Beschwerde gegen erstinstanzliche Entscheidungen besonderer Verwaltungsgerichte, gegen die nach den gegenwärtig geltenden Vorschriften kein Rechtsmittel bei einem anderen bestehenden Gericht eingelegt werden konnte, zu entscheiden hatten.

³³⁸ Stier-Solmo, Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Band 6, 1929, S. 607 ff., S. 614.

³³⁹ Nachweis bei van de Sandt, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der britischen Zone, 1. Auflage, 1947, S. 189 ff.

³⁴⁰ VOBl britische Zone vom 13.9.1948, S. 263ff.

³⁴¹ Für Bayern erging das Gesetz Nr. 39 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 25. September 1946 (GVBl. 1946, S. 281) mit Ausführungsverordnung Nr. 85 vom 27. September 1946 (GVBl. 1946, S. 291); für Württemberg-Baden das Gesetz Nr. 110 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 16. Oktober 1946 (RegBl. 1946, S. 221); für Großhessen das Gesetz über die Verwaltungsgerichte vom 31. Oktober 1946 (GVBl. 1946, S. 194); und für die Freie Hansestadt Bremen das Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 5. August 1947 (GsBl. 1947, S. 204)

Damit stellte sich die Frage, ob die Spruchkammern der Oberversicherungsämter besondere Verwaltungsgerichte waren bzw. überhaupt Gerichte waren. Diese Frage wurde von der Rechtsprechung und der Literatur unterschiedlich beantwortet.

a. Ablehnende Position

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein- Westfalen sah in seinem Urteil vom 19. Oktober 1950³⁴² die Spruchkammern der Oberversicherungsämter in der britischen Zone nicht als besondere Verwaltungsgerichte an, so dass gemäß § 22 MRVO Nr. 165 der sozialgerichtliche Rechtsschutz von den allgemeinen Verwaltungsgerichten ausgeübt wurde. Dieser Auffassung folgten auch die Kommentatoren der amerikanischen Verwaltungsgerichtsgesetze³⁴³ sowie einzelne Stimmen in der Literatur³⁴⁴.

Zur Definition der Eigenschaften der besonderen Verwaltungsgerichte wurde § 1 Abs. 1 MRVO Nr. 165 bzw. § 1 VGG herangezogen³⁴⁵. Danach wurde die Verwaltungsgerichtsbarkeit von unabhängigen, nur dem Gesetz unterworfenen, von den Verwaltungsbehörden getrennten Gerichten ausgeübt. In den Gesetzen der amerikanischen Zone befand sich der Zusatz, dass die Gerichte von den Verwaltungsbehörden getrennt sein müssten, nicht.

Van Husen forderte für die Eigenschaft als Gericht, dass mindestens der Vorsitzende richterliche oder verwaltungsrechtliche Qualifikationen besitze und unabsetzbar sei und dass die übrigen Mitglieder für längere Zeit bestellt seien und während dieser Zeit nur aus gesetzlichen Gründen abberufen werden könnten³⁴⁶.

aa. Richterliche Unabhängigkeit

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen befand, dass die Spruchkammern der Oberversicherungsämter nicht den in § 1 Abs. 1 MRVO Nr. 165 aufgestellten Kriterien entsprachen. Den Spruchkammern der Oberversicherungsämter wohne nicht die volle richterliche Unabhängigkeit inne. Zwar besäßen die Laienbeisitzer und der Direktor richterliche Unabhängigkeit, nicht jedoch die den Vorsitz führenden Verwaltungsbeamten

³⁴² OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.10.1950, DÖV 1951, S. 136 ff.

³⁴³ Vgl. *Eyermann/Fröhler*, Verwaltungsgerichtsgesetz für Bayern, Bremen, Hessen und Württemberg-Baden, Kommentar, 1. Auflage, 1950, § 22 A II 1 a ; *Van Husen*, Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern, Württemberg-Baden und Hessen mit Kommentar, 1. Auflage, 1947, § 22 Anm. 2.

³⁴⁴ Vgl. *Schieren*, Grundsätzliches zur Rechtspflege in der Sozialversicherung, DVBl. 1949, S. 259 ff.

³⁴⁵ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.10.1950, DÖV 1951, S. 136 ff., S.137; *Van Husen*, Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern, Württemberg-Baden und Hessen mit Kommentar, 1. Auflage, 1947, § 22 Anm. 2.

³⁴⁶ Vgl. *Van Husen*, Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern, Württemberg-Baden und Hessen mit Kommentar, 1. Auflage, 1947, S. 33.

des Obergesetzungsamts, die nicht auf Lebenszeit ernannt würden³⁴⁷. Die Direktoren und Mitglieder der Obergesetzungsämter seien, so Schieren, keineswegs, wie die Richter der Verwaltungsgerichte, den Richtern der ordentlichen Gerichte in ihrer persönlichen Rechtsstellung gleichgestellt. Der Direktor des Obergesetzungsamts werde auf Lebenszeit unwiderruflich ernannt, er sei aber eben nur Vertreter des politischen Regierungspräsidenten und habe dessen Weisungen Folge zu leisten. Für die Mitglieder des Obergesetzungsamts fehle jede Sicherung ihrer persönlichen Rechtsstellung; sie könnten durch Versetzung jederzeit aus ihrer Richterstellung entfernt werden³⁴⁸.

bb. Gewaltenteilungsgrundsatz

Auch den Gewaltenteilungsgrundsatz sah das Obergerwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen als nicht gewahrt an, da die Spruchkammern Teile und Organe einer Verwaltungsbehörde seien³⁴⁹. Die Reichsversicherungsordnung bezeichne die Obergesetzungsämter gerade als Spruch-, Beschluss- und Aufsichtsbehörden und nicht als Gerichte. Dem Gewaltenteilungsgrundsatz stehe auch die Möglichkeit entgegen, dass den beamteten Mitgliedern der Obergesetzungsämter andere Dienstgeschäfte übertragen werden und dass sie das Amt als Nebenberuf ausüben könnten³⁵⁰.

b. Befürwortende Position

Das Verwaltungsgericht Stuttgart³⁵¹, der Württemberg-Badische Verwaltungsgerichtshof³⁵², der Badische Verwaltungsgerichtshof³⁵³, das Obergesetzungsamt für Württemberg-Hohenzollern³⁵⁴, das Obergerwaltungsgericht Lüneburg³⁵⁵ sowie zahlreiche Stimmen in der Literatur sahen die Spruchkammern der Obergesetzungsämter als besondere Verwaltungsgerichte an. Die allgemeinen Verwaltungsgerichte waren somit nur dann für den sozialrechtlichen Rechtsschutz zuständig, wenn kein Rechtsmittel bei anderen Gerichten eingelegt werden konnte. Auch die Versorgungsgerichte³⁵⁶ sowie die Spruchkammern für Arbeitslosenversicherung bei

³⁴⁷ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.10.1950, DÖV 1951, S. 136 ff., S.137.

³⁴⁸ Vgl. *Schieren*, Grundsätzliches zur Rechtspflege in der Sozialversicherung, DVBl. 1949, S.259 ff., S.261.

³⁴⁹ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.10.1950, DÖV 1951, S. 136 ff., S.137.

³⁵⁰ OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19.10.1950, DÖV 1951, S. 136 ff., S.137.

³⁵¹ VG Stuttgart, Urteil vom 10.9.1948, DVBl. 1950, S.88f. =ZfS 1949, S. 125.

³⁵² Württemberg Badischer VGH, Urteil vom 14.11.1950, DÖV 1951, S. 248 ff.

³⁵³ Badische VGH, Urteil vom 16.8.1951, DÖV 1952, S. 218 ff.

³⁵⁴ Nachweis bei *Büttner*, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Sozialversicherung, ZfS 1949, S.204.

³⁵⁵ OVG Lüneburg, Zwischenurteil vom 25.4.1951, DVBl 1951, S.473 ff.

³⁵⁶ Hessische VGH, Urteil vom 10.3.1948, Hess. StA 1949, Ziffer 372, S.245.

den Oberversicherungsämtern wurden in der Rechtsprechung³⁵⁷ und Literatur³⁵⁸ als besondere Verwaltungsgerichte gesehen.

Dabei wurde überwiegend für die Frage, ob es sich bei den Spruchkammern der Oberversicherungsämter um Gerichte handele, von der Rechtslage ausgegangen, die im Jahre 1948 bestand, als das MRVO Nr. 165 von deutschen Ratgebern der Militärregierung vorbereitet wurde. Das Oberversicherungsamt für Württemberg-Hohenzollern berief sich bereits auf Art. 96 Abs. 1 des Grundgesetzes, aus dem klar hervorgehe, dass die ordentliche, die Verwaltungs-, die Finanz-, die Arbeits- und die Sozialgerichtsbarkeit nebengeordnete Zweige der einheitlichen staatlichen Gerichtsbarkeit seien³⁵⁹.

aa. Besondere Verwaltungsgerichte

Die Definition der Verwaltungsgerichtsbarkeit in § 1 MRVO Nr. 165 bzw. § 1 VGG wurde teilweise auf die besonderen Verwaltungsgerichte angewandt³⁶⁰. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof stellte hingegen fest, dass die besonderen Verwaltungsgerichte in der Frage der Zusammensetzung, Berufung und Rechtsstellung ihrer Mitglieder nicht den an die allgemeinen Verwaltungsgerichte gestellten Anforderungen entsprechen müssten³⁶¹.

bb. Entstehungsgeschichte der Gesetze zur Verwaltungsgerichtsbarkeit

Diejenigen, die sich für die Gerichtseigenschaft der Spruchkammern der Oberversicherungsämter aussprachen, begründeten dies damit, dass die deutsche Kommission als Gesetzgeber die damals als Gerichte angesehenen Behörden, wie die Spruchkammern der Oberversicherungsämter, als solche anerkannt habe³⁶². Die Spruchkammern der Oberversicherungsämter sollten neben den allgemeinen Verwaltungsgerichten bestehen bleiben, um die Mitwirkung von Vertretern der Versicherungsträger und der Versicherten zu erhalten, ohne die MRVO mit

³⁵⁷ so das Verwaltungsgerichtshof Baden, Nachweis bei: von *Brünneck*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zur Arbeitsverwaltung und Sozialversicherung, BB 1949, S. 619 f., S.619 und das das Verwaltungsgericht Ansbach, Nachweis bei: *Schoen*, Besondere Verwaltungsgerichte?, DÖV 1948, S. 446 ff., S.446.

³⁵⁸ von *Brünneck*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zur Arbeitsverwaltung und Sozialversicherung, BB 1949, S. 619 f., S.619.

³⁵⁹ Nachweis bei *Büttner*, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Sozialversicherung, ZBl f. Sozialvers. 1949, S. 204.

³⁶⁰ so Beschluss des OVG Lüneburg, Zwischenurteil vom 25.4.1951, DVBl 1951, S.473ff., S.475, BayVGh Beschluss vom 14.7.1949, DVBl. 1950, S.381; anders VG Stuttgart, Urteil vom 10.9.1948, DVBl. 1950, S. 88 ff., S. 88 = DÖV 1949, S. 159 ; Bad.VGH Urteil vom 16.8.1951, DÖV 1952, S. 218 ff.

³⁶¹ BayVGh, Beschluss vom 14.7.1949, DVBl. 1950, S.381.

³⁶² Vgl. *Wolff*, Die Voraussetzungen eines „besonderen Verwaltungsgerichts“, dargestellt am Beispiel der Spruchkammern bei den Oberversicherungsämtern, MDR 1951, S. 67 ff., S. 68.

Sondervorschriften zu belasten³⁶³. Auch sei die Belastung der regulären Verwaltungsgerichte mit den Angelegenheiten der Sozialversicherung praktisch kaum durchführbar und im Hinblick auf den langen Instanzenzug auch höchst unzweckmäßig³⁶⁴.

Das versicherungs- und versorgungsgerichtliche Verfahren habe, so Müller, nach früherem Recht einen in sich abgeschlossenen Rechtszug dargestellt, der im Reichsversicherungsamt und im Reichsversorgungsgesetz seinen Abschluss fand. Der Wegfall der Spitzeninstanzen erlaube jedenfalls nicht die Übernahme ihrer Aufgaben durch die allgemeinen Verwaltungsgerichte, solange mit der Beibehaltung der besonderen Gerichtsbarkeit und ihrem Ausbau zu einer Zentralinstanz, die das Grundgesetz im Art. 96 ja vorsehe, zu rechnen sei³⁶⁵. Die Oberversicherungsämter und die justizförmige Regelung des Spruch- und Beschlussverfahrens hätten sich bewährt und würden die Anerkennung als besondere Verwaltungsgerichte rechtfertigen³⁶⁶.

cc. Gewaltenteilungsgrundsatz

Die Befürworter sahen trotz Verbindung der verwaltenden und rechtsprechenden Tätigkeit bei den Oberversicherungsämtern den Gewaltenteilungsgrundsatz als nicht verletzt an.

Bei der Verbindung von verwaltender und rechtsprechender Tätigkeit im Rahmen der gleichen Behördenorganisation würde es sich lediglich um eine äußere Verbindung handeln³⁶⁷. Dies würde nicht gegen die Eigenschaft als Gericht sprechen³⁶⁸. Die eigentliche Substanz der Tätigkeit der Oberversicherungsämter liege in der Rechtsprechung³⁶⁹.

Außerdem wurde angeführt, dass dem Prinzip der Gewaltenteilung Genüge getan sei, da die Oberversicherungsämter nicht über ihre eigene Verwaltungstätigkeit richten würden³⁷⁰. Auch die Richter der ordentlichen Gerichte würden in der freiwilligen

³⁶³ Vgl. Wolff, Die Voraussetzungen eines „besonderen Verwaltungsgerichts“, dargestellt am Beispiel der Spruchkammern bei den Oberversicherungsämtern, MDR 1951, S. 67 ff., S. 68; diesem folgend OVG Lüneburg, Zwischenurteil vom 25.4.1951, DVBl 1951, S.473 ff., S.475.

³⁶⁴ Vgl. Wolff, Die Voraussetzungen eines „besonderen Verwaltungsgerichts“, dargestellt am Beispiel der Spruchkammern bei den Oberversicherungsämtern, MDR 1951, S. 67 ff., S. 68.

³⁶⁵ Vgl. Müller, Sind die Spruch- und Beschlussbehörden der Sozialversicherung als Verwaltungsgerichte anzusehen?, RdA 1951, S.298 ff., S.299.

³⁶⁶ Vgl. von Brünneck, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zur Arbeitsverwaltung und Sozialversicherung, BB 1949, S. 619 f.

³⁶⁷ Vgl. Müller, Sind die Spruch- und Beschlussbehörden der Sozialversicherung als Verwaltungsgerichte anzusehen?, RdA 1951, S.298ff., S.299.

³⁶⁸ Vgl. Wolff, Die Voraussetzungen eines „besonderen Verwaltungsgerichts“, dargestellt am Beispiel der Spruchkammern bei den Oberversicherungsämtern, MDR 1951, S. 67 ff., S. 68.

³⁶⁹ Bad. VGH, Urteil vom 16.8.1951, DÖV 1952, S.218ff., S.219.

³⁷⁰ Vgl. von Brünneck, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zur Arbeitsverwaltung und Sozialversicherung, BB 1949, S. 619 f., S.620.

Gerichtsbarkeit in weitem Masse verwaltende, rechtsgestaltende und nicht rechtsentscheidende Tätigkeit verrichten³⁷¹.

Von einigen Stimmen in der Literatur wurde geltend gemacht, dass es für die Gerichtseigenschaft ausreiche, wenn sie rechtssprechende Staatsfunktion ausübe, in einem Verfahren zu stellenden Mindestanforderungen genüge und durch sachlich unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen Richter entscheide³⁷².

dd. Richterliche Unabhängigkeit

Stimmen in der Literatur hielten die Mitglieder der Spruchkammern der Oerversicherungsämter auch für sachlich unabhängig i.S.d. Art. 97 Abs. 1 GG, da sie an Weisungen einer übergeordneten Stelle nicht gebunden seien³⁷³.

Die persönliche Unabhängigkeit wurde überwiegend nicht als Voraussetzung für die Gerichtseigenschaft angesehen. Die persönliche Unabhängigkeit sei vielmehr ein besonderer Schutz, den das Verfassungs- und Gerichtsverfassungsrecht den Richtern aus rechtspolitischen Gründen im Regelfall gebe³⁷⁴. Auch in der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sei der Grundsatz der persönlichen Unabhängigkeit nicht gewahrt. Unversetzbarkeit und Unabsetzbarkeit auf Lebenszeit, die Voraussetzung für die persönliche Unabhängigkeit seien, sei dort nicht allen Richtern, wie zum Beispiel Hilfsrichtern und Gerichtsassessoren eingeräumt³⁷⁵.

Das Verwaltungsgericht Stuttgart war der Auffassung, dass es für die Eigenschaft als Gericht ausreiche, wenn entweder die sachliche oder persönliche Unabhängigkeit gegeben sei³⁷⁶.

³⁷¹ Vgl. *Wilde*, Die Gestaltung der Sozialversicherungsgerichtsbarkeit, ZfS 1950, S. 13 ff., S. 14.

³⁷² Vgl. *Wolff*, Die Voraussetzungen eines „besonderen Verwaltungsgerichts“, dargestellt am Beispiel der Spruchkammern bei den Oerversicherungsämtern, MDR 1951, S. 67 ff., S. 68 f.; *Müller*, Sind die Spruch- und Beschlussbehörden der Sozialversicherung als Verwaltungsgerichte anzusehen?, RdA 1951, S. 298 ff., S. 299.

³⁷³ Vgl. *Teutsch*, Die Sozialgerichtsbarkeit und die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit, DÖV 1950, S. 168 ff., S. 169; *Müller*, Sind die Spruch- und Beschlussbehörden der Sozialversicherung als Verwaltungsgerichte anzusehen?, RdA 1951, S. 298 ff., S. 300.

³⁷⁴ Vgl. *Wolff*, Die Voraussetzungen eines „besonderen Verwaltungsgerichts“, dargestellt am Beispiel der Spruchkammern bei den Oerversicherungsämtern, MDR 1951, S. 67 ff., S. 71; *Teutsch*, Die Sozialgerichtsbarkeit und die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit, DÖV 1950, S. 168 ff., S. 170.

³⁷⁵ Vgl. *Müller*, Sind die Spruch- und Beschlussbehörden der Sozialversicherung als Verwaltungsgerichte anzusehen?, RdA 1951, S. 298 ff., S. 300; *Wolff*, Die Voraussetzungen eines „besonderen Verwaltungsgerichts“, dargestellt am Beispiel der Spruchkammern bei den Oerversicherungsämtern, MDR 1951, S. 67 ff., S. 70.

³⁷⁶ VG Stuttgart, Urteil vom 10.9.1948, DVBl. 1950, S. 88 f., S. 88.

2. Würdigung aus heutiger Sicht

a. Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht ließ in dem Beschluss des Ersten Senats vom 7. Juli 1955 die Streitfrage über den Rechtscharakter der Spruchkammern der Oberversicherungsämter dahinstehen. Das Bundesverfassungsgericht führte aus, dass unstreitig die Spruchkammern ursprünglich besondere Verwaltungsgerichte gewesen seien. Dies ergebe sich nicht aus der Gesamtbezeichnung der Behörde, wohl aber aus der Benennung ihrer rechtsprechenden Abteilung. Den Spruchkammern der Oberversicherungsämter sei die Eigenschaft als besondere Verwaltungsgerichte niemals genommen worden. Auch nach Inkrafttreten der Verordnung Nr. 165 der britischen Militärregierung und des Grundgesetzes sei weitgehend an der Gerichtseigenschaft der Spruchbehörden festgehalten worden³⁷⁷.

b. Bundessozialgericht

Das Bundessozialgericht stellte in seinem Beschluss vom 30. Juni 1960, in dem es die Eigenschaft der aktiv Bediensteten der Versorgungsverwaltung als ehrenamtliche Beisitzer ablehnte, klar, dass für die Sozialgerichtsbarkeit nichts anderes gelte als für jede sonstige Gerichtsbarkeit. Diejenigen, die in einem bestimmten Sachgebiet über längere Zeit hinweg zugleich rechtssprechende als auch verwaltende Tätigkeit ausübten, würden nicht der Unabhängigkeit und Unbeteiligtheit, die das Grundgesetz in Art. 20, 92 und 97 für Gerichte und Richter fordere, gerecht. In § 1 SGG komme zum Ausdruck, dass die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit weder den Verwaltungsbehörden angegliedert noch sonst im Zusammenhang mit ihnen stehen dürften³⁷⁸.

c. Würdigung

Verständlich ist, dass in den 50er Jahren von der Mehrheit in Rechtsprechung und Literatur vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung die Spruchkammern der Oberversicherungsämter als Gerichte angesehen wurden. Im Sozialversicherungsrecht waren die Versicherungsämter, Oberversicherungsämter und das Reichsversicherungsamt für den sozialrechtlichen Rechtsschutz geschaffen worden und hatten sich als besondere Verwaltungsgerichte im damaligen Verständnis etabliert. Der

³⁷⁷ BVerfGE 4, S. 193 ff., S. 198 f.

³⁷⁸ BSGE 12, 237/238 = NJW 1960, 2165 f.

Grundsatz der organisatorischen Verbindung der Verwaltung mit den Gerichten galt damals sowohl im Sozialrecht als auch im Verwaltungsrecht.

Dieser Ansatz ist jedoch nicht mehr mit der heutigen Rechtsauffassung über ein Gericht vereinbar.

Die heutige Literatur ist einhellig der Auffassung, dass die früheren Spruchkörper der Sozialversicherungs- und Versorgungsverwaltung den Anforderungen des Art. 92 GG nicht genügten³⁷⁹.

Im Grundgesetz findet sich keine Definition des Begriffs Gericht. Art. 92 GG schreibt vor, dass die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut ist und sie durch die Gerichte ausgeübt wird. Unter Gerichten versteht man die organisatorische Einheit, durch die die Richter tätig werden. Richter sind durch organisatorische Selbständigkeit, persönliche und sachliche Unabhängigkeit sowie Neutralität und Distanz („als unbeteiligte Dritte“) gegenüber den Verfahrensbeteiligten gekennzeichnet³⁸⁰. Durch die Zuweisung der rechtsprechenden Gewalt an die Richter liegt ein grundsätzliches Gebot der Trennung von Rechtsprechung und Verwaltung vor. Die Funktionsträger der Verwaltung dürfen keine rechtsprechende Gewalt ausüben; Funktionsträgern der rechtsprechenden Gewalt dürfen Aufgaben der Verwaltung übertragen werden, sofern das Grundgesetz deren Wahrnehmung nicht einer anderen Gewalt vorbehält³⁸¹. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG verlangt, dass zwischen den Behörden und den Gerichten klare organisatorische Grenzen gezogen werden.

Auch § 1 SGG sieht vor, dass die Gerichte der Sozialgerichtsbarkeit unabhängig und von den Verwaltungsbehörden organisatorisch getrennt sein müssen. Eine Zuweisung der Rechtsprechung an Oberversicherungsämter oder andere Behörden oder bei ihnen gebildete Ausschüsse oder Kommissionen ist somit nicht mehr zulässig³⁸².

Dem Gebot, dass die rechtsprechende Gewalt ausschließlich den Richtern anvertraut ist, wurden die Mitglieder des Oberversicherungsamts nicht gerecht. Sie führten zwar quasi richterliche Funktionen aus; waren jedoch nicht Richter sondern Beamte der Verwaltung. Sie wurden gemäß § 69 RVO aus der Zahl der öffentlichen Beamten ernannt. Eine Befähigung zum Richteramt benötigten sie gerade nicht.

Ferner erfüllten die Oberversicherungsämter das Gebot der Trennung von Rechtssprechung und Verwaltung nach Art. 92 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG nicht.

³⁷⁹ *Pieroth*, in: *Jarass/ Pieroth*, Art. 92, Rdnr. 6; *Detterbeck*, in: *Sachs*, Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, 2003, Art. 92, Rdnr. 27; *Meyer*, in: *von Münch/Kunig*, Grundgesetz, Band 3, 5. Auflage, 2003, Art. 92, Rdnr. 15.

³⁸⁰ *Pieroth* in: *Jarass/Pieroth*, GGK, 7. Auflage, 2004, Art. 92, Rdnr. 10,7.

³⁸¹ *Pieroth* in: *Jarass/Pieroth*, GGK, 7. Auflage, 2004, Art. 92, Rdnr. 11.

³⁸² Vgl. *Keller*, in: *Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer*, Sozialgerichtsgesetz, Kommentar, § 1 Rdnr. 2.

Das Obergerichtsamt konnte gemäß § 64 RVO den Verwaltungsbehörden angegliedert werden. Die Spruchkammern waren Teile und Organe einer Verwaltungsbehörde und waren organisatorisch nicht selbständig. Überdies konnten den Mitgliedern der Obergerichtsämter andere Dienstgeschäfte übertragen werden. Auch führte die oberste Verwaltungsbehörde Aufsicht über das Obergerichtsamt. Ob die Mitglieder der Spruchkammern die sachliche Unabhängigkeit iSd Art. 97 Abs. 1 GG besaßen, erscheint fraglich. Zwar waren sie in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit grundsätzlich nur an Recht und Gesetz gebunden. Sie waren jedoch mit anderen weisungsgebundenen Aufgaben betraut.

Auch die persönliche Unabhängigkeit iSd Art. 97 Abs. 2 GG, die besagt, dass hauptamtliche und planmäßige Richter nicht ihres Amtes enthoben oder versetzt werden können, erfüllten die Mitglieder des Obergerichtsamts nicht, da sie jederzeit durch Versetzung aus ihrer Richterstellung entfernt werden konnten. Auch konnten sie neben ihrer hauptamtlichen Tätigkeit noch andere Dienstgeschäfte ausüben. Mangels Unabhängigkeit waren die Mitglieder der Obergerichtsämter auch nicht Nichtbeteiligte Dritte.

E) Die Behandlung der Gerichtsbarkeiten in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes und die Errichtung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit

Die unterschiedliche Entwicklung des Sozialrechts in den Besatzungszonen sowie die Rechtsprechung zum sozialrechtlichen Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten führten zur Rechtszersplitterung und Rechtsunsicherheit im Sozialrecht. Dies zwang zu einer Reform des Rechtsschutzes in der Sozialversicherung, in der Kriegsopferversorgung und der Arbeitslosenversicherung. Eine entscheidende Rolle für die Reform des sozialgerichtlichen Rechtsschutzes spielten die Vorgaben des Grundgesetzes.

Art. 96 Abs. 1 des Grundgesetzes in der ursprünglichen Fassung vom 23. Mai 1949 (Art. 96 Abs. 1 GG a.F.) sah die Errichtung von oberen Bundesgerichten vor.

Er lautete wie folgt ³⁸³:

„ Für das Gebiet der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sind obere Bundesgerichte zu errichten.“

Die Beratungen zu Art. 96 Abs. 1 GG a.F. und die Lösungsansätze zur Errichtung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit können nicht voneinander getrennt betrachtet werden. Sie sind jeweils Konsequenz des anderen³⁸⁴. Bereits bei den Beratungen des Parlamentarischen Rats zum Grundgesetz sind die verschiedenen Positionen zur Errichtung einer Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit eingeflossen. Diese reichten von der traditionalistischen Position, die die Beibehaltung der bisherigen Funktionen der Obergerichtsämter und die Wiedererrichtung des Reichsversicherungsamts befürwortete, bis hin zu der reformerischen Maximalposition, die zur Einheitsversicherung und zur Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit tendierte.

Im Folgendem soll die Entstehungsgeschichte der Art. 95, 96 GG a.F. geschildert werden und aufgezeigt werden, welcher Weg bei den verfassungsgestaltenden Arbeiten zu der Schaffung von vier Gerichtsbarkeiten führte. Die Rolle der Sozialgerichtsbarkeit und ihr Verhältnis zur Arbeitsgerichtsbarkeit soll dabei besonders beleuchtet werden.

Unter dem Gliederungspunkt II. soll auf die verschiedenen Positionen und parlamentarischen Initiativen zur Errichtung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit

³⁸³ BGBl. 1949, I, S. 1.

³⁸⁴ Vgl. Stolleis, Bundessozialgericht, 1979, S. 25 ff., S. 36.

eingegangen werden. Abschließend werden die Regelungen des Sozialgerichtsgesetzes sowie die Ausführungsgesetze in Bayern behandelt.

I. Entstehungsgeschichte der Art. 95, 96 GG a.F.

Die verfassungsgestaltenden Arbeiten wurden durch den Parlamentarischen Rat und dem Herrenchiemseer Verfassungskonvent durchgeführt.

Die Ausarbeitungen des Herrenchiemseer Verfassungskonvents basierten auf den den Ministerpräsidenten der Länder am 1. Juli 1948 durch die Alliierten überreichten Frankfurter Dokumente, in denen die Grundzüge der Verfassung, die Forderung zur Überprüfung der Ländergesetze und die Grundzüge für einen Besatzungsstatut niedergelegt waren³⁸⁵.

Der Herrenchiemseer Verfassungskonvent wurde durch die Ministerpräsidentenkonferenz der drei Westzonen am 25. Juli 1948 mit der Ausarbeitung von Richtlinien zum Grundgesetz beauftragt. Diese Richtlinien sollten dem Parlamentarischen Rat als Grundlage für seine Arbeit dienen³⁸⁶. Der Herrenchiemseer Verfassungskonvent trat vom 10. bis 28. August 1948 zusammen und legte sein Ergebnis im „Herrenchiemseer- Bericht“ vor.

Die Vorentwürfe des Herrenchiemseer Verfassungskonvents wurden sodann vom Parlamentarischen Rat, der am 1. September 1948 in Bonn tagte, erörtert³⁸⁷. Der Parlamentarischen Rat setzte sich aus 27 Abgeordneten der CDU/CSU-Fraktion, aus 27 Abgeordneten der SPD, aus 5 Abgeordneten der FDP/DVP/LDP-Fraktion, aus 2 Abgeordneten der DP, aus 2 Abgeordneten der Zentrumsparterie und aus 2 Abgeordneten der KPD zusammen³⁸⁸. Konrad Adenauer wurde zum Präsidenten des Parlamentarischen Rates gewählt.

Für die detaillierte Formulierung der Grundgesetzartikel wurden im Parlamentarischen Rat Fachausschüsse, die ihre Arbeit am 15. September 1948 aufnahmen, gebildet. Der Ausschuss für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (Rechtspflegeausschuss) war zunächst mit dem Organisationsausschuss verbunden und konstituierte sich erst

³⁸⁵ Frankfurter Dokumente, in: *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv (Hrsg.)*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 1, Vorgeschichte, bearbeitet von Werner, 1, Auflage, 1975, S. 30 ff.

³⁸⁶ Vgl. Wilms, Dokumente zur Entstehung des Grundgesetzes 1948 und 1949, Band III/2, 1. Auflage, 2001, S. 29.

³⁸⁷ Vgl. Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands, 5. Auflage, 2005, S. 425.

³⁸⁸ Vgl. Dennewitz, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof* (Hrsg.), BK, Stand: September 2005, Einleitung, S. 86.

später³⁸⁹. Der Rechtspflegeausschuss war insbesondere mit der Ausarbeitung des Abschnitts IX des Grundgesetzes über die Rechtsprechung befasst. Die von den Ausschüssen erarbeiteten Vorentwürfe der einschlägigen Artikel des Grundgesetzes wurden als Ganzes an den Hauptausschuss weitergeleitet, der die eigentliche politische Entscheidung traf.

Das Grundgesetz wurde am 8. Mai 1949 durch den Parlamentarischen Rat mit 54 gegen 12 Stimmen (CSU 6, Zentrumsparlei 10 und KPD je 2) verabschiedet. Nach Billigung des Grundgesetzes durch die Militärgouverneure und die westdeutschen Landtage mit Ausnahme des Bayerischen Landtages, der dafür stimmte, das Grundgesetz für Bayern als rechtsverbindlich anzuerkennen, wenn es von zwei Dritteln der übrigen Länder angenommen sei³⁹⁰, trat das Grundgesetz mit Beginn des 23. Mai 1949 in Kraft³⁹¹.

1. Art. 129 Herrenchiemseer Verfassungsentwurfs

Art. 96 Abs. 1 GG a.F. geht auf Art. 129 Abs. 1 des Herrenchiemseer Verfassungsentwurfs (Ch.E.) zurück.

Art. 129 Abs. 1 Ch.E. in seiner endgültigen Fassung hatte folgenden Wortlaut³⁹²:

„Soweit über die Anwendung von Bundesrecht zu entscheiden ist, wird die oberste Verfassungsgerichtsbarkeit, die oberste Verwaltungsgerichtsbarkeit, die obere Dienststrafgerichtsbarkeit bei Dienstvergehen gegen den Bund, die oberste ordentliche Gerichtsbarkeit einschließlich der Arbeitsgerichtsbarkeit sowie die oberste Gerichtsbarkeit bei Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeit zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden durch ein oder mehrere Bundesgerichte ausgeübt.“

Im Herrenchiemseer Verfassungsentwurf wurde die Gerichtshoheit grundsätzlich den Ländern zugestanden. Zur Entscheidung über Fragen des Bundesrechts waren obere Bundesgerichte vorgesehen. Dabei wurde die Arbeitsgerichtsbarkeit entsprechend der Tradition des Weimarer Staates der ordentlichen Gerichtsbarkeit zugeordnet. Ein oberes Gericht für das Gebiet der Sozialgerichtsbarkeit war nicht vorgesehen. Meinungsverschiedenheiten bestanden bei den Sachverständigen darüber, ob ein einheitliches oberstes Bundesgericht oder verschiedene obere Bundesgerichte errichtete

³⁸⁹ Vgl. *Wilms*, Dokumente zur Entstehung des Grundgesetzes, 1. Auflage, 2001, S. 92.

³⁹⁰ Vgl. *Wilms*, Dokumente zur Entstehung des Grundgesetzes, 1. Auflage, 2001, S. 593.

³⁹¹ BGBl.1949, I, S.1.

³⁹² Vgl. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10.bis 23.8.1948, 1948, S. 82.

werden sollten. Man einigte sich darauf, dass dies dem Gesetzgeber überlassen werden sollte³⁹³.

2. Beratungen des Ausschusses des Parlamentarischen Rates für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege (Rechtspflegeausschuss)

Auf Grundlage des Art. 129 Abs. 1 Ch.E. wurde von dem Rechtspflegeausschuss eine geänderte Fassung des Art. 129 Abs. 1 erarbeitet und von dem Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates am 13. Januar 1949 als Art. 96 Abs. 1 GG verabschiedet.

Der Rechtspflegeausschuss konstituierte sich am 12. Oktober 1948 und bestimmte folgende Mitglieder: Dr. Laforet (CSU), Dr. de Chapeaurouge (CDU), Dr. Strauss (CDU), Herrn Wirmer (CDU), Herrn Zinn (SPD), Dr. Wagner (SPD), Dr. Löwenthal (SPD), Frau Dr. Selbert (SPD), Dr. Becker (FDP) und Herrn Heile (DP). Daneben wurden mehrere Stellvertreter ernannt. Abgeordneter Zinn (SPD) wurde in der ersten Sitzung zum Vorsitzenden gewählt; Dr. Strauss (CDU) in der zweiten Sitzung zum stellvertretenden Vorsitzenden³⁹⁴.

a. Oberstes Bundesgericht

Bei den Beratungen des Rechtspflegeausschusses zu Art. 95, 96 GG a.F. wurde die Errichtung eines Obersten Bundesgerichts, das über den vier oberen Bundesfachgerichten stehen sollte, kontrovers diskutiert. Dafür setzte sich vor allem der stellvertretende Vorsitzende Strauss (CDU) in seiner zur zweiten Sitzung des Rechtspflegeausschusses am 20. Oktober 1948 vorgelegten Denkschrift ein³⁹⁵. Das Oberste Bundesgericht sollte zur Wahrung der Rechtseinheit über den oberen Bundesfachgerichten stehen und über alle das Bundesrecht betreffenden Rechtsfragen befinden; ausgenommen waren vorwiegend politische Streitigkeiten, über die ein besonderer Verfassungsgerichtshof entscheiden sollte. Das Oberste Bundesgericht war als letzte Instanz in Zivil- und Strafsachen sowie in Arbeitsgerichtssachen auf die Oberlandesgerichte folgend, in Sachen bundeseigener Verwaltung auf das Bundesverwaltungsgericht und in sonstigen Sachen auf das Bundesfinanzgericht und das Bundessozialgericht (Sozialversicherungs-, Versorgungs- und ähnliche Sachen) folgend vorgesehen³⁹⁶.

³⁹³ Vgl. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23.8.1948, S.56 f.

³⁹⁴ Vgl. Konstituierende Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 12.10.1948, Kurzprotokoll, S. 1; 2. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 20.10.1948, Kurzprotokoll, S.1.

³⁹⁵ Vgl. Strauss, Die Oberste Bundesgerichtsbarkeit, 1. Auflage, 1949.

³⁹⁶ Vgl. Strauss, Die Oberste Bundesgerichtsbarkeit, 1. Auflage, 1949, S. 25.

Strauss sah somit in Abweichung von Art. 129 Ch.E. ein Bundessozialgericht vor, das für Sozialversicherungs-, Versorgungs- und ähnliche Sachen zuständig war. Die Arbeitsgerichtsbarkeit sollte Teil der ordentlichen Gerichtsbarkeit sein. Dabei ging Strauss von einer eindeutigen Trennung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit aus.

Bei den weiteren Beratungen des Rechtspflegeausschusses über ein Oberstes Bundesgericht spielte die Sozialgerichtsbarkeit und ihre Trennung von der Arbeitsgerichtsbarkeit keine Rolle mehr. Man setzte sich vielmehr mit der Notwendigkeit, den Kompetenzen und der Organisation eines Obersten Bundesgerichts auseinander.

Art. 95 GG in seiner Fassung vom 23. Mai 1949 sah ein Oberstes Bundesgericht vor. Dieses wurde jedoch mangels institutionell-organisatorischen Bedarfs nie errichtet³⁹⁷.

Art. 95 GG lautete in seiner ursprünglichen Fassung wie folgt³⁹⁸:

„(1) Zur Wahrung der Einheit des Bundesrechtes wird ein Oberstes Bundesgericht errichtet.

(2) Das Oberste Bundesgericht entscheidet in Fällen, deren Entscheidung für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung der oberen Bundesgerichte von grundsätzlicher Bedeutung ist.

(3) Über die Berufung der Richter des Obersten Bundesgerichtes entscheidet der Bundesjustizminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuss, der aus den Landesjustizministern und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern besteht, die vom Bundestag gewählt werden.

(4) Im Übrigen werden die Verfassung des Obersten Bundesgerichts und sein Verfahren durch Bundesgesetz geregelt.“

b. Obere Bundesgerichte

Der Rechtspflegeausschuss beabsichtigte ursprünglich, es in das Ermessen des Bundesgesetzgebers zu stellen, ob unterhalb des Obersten Bundesgerichts obere Bundesgerichte errichtet werden. Insbesondere die SPD neigte dazu, grundsätzlich möglichst viel offen zu halten, um nach erhofften gewonnenen Wahlen möglichst wenig gebunden zu sein. Die Offenhaltung sozialer Fragen stieß auf vehementen

³⁹⁷ Vgl. *Schultze-Fielitz*, in: *Dreier*, Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 1. Auflage, 2000, Art. 95, Rdnr. 6 ff.; *Voßkuhle*, in: *von Mangoldt/Klein/Starck*, GG III, 5. Auflage, 2005, Art. 95, Rdnr. 17; *Achterberg*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof* (Hrsg.), BK, Stand: September 2005, Art. 95, Rdnr. 85 ff.

³⁹⁸ BGBl. 1949, I, S.1.

gewerkschaftlichen Widerstand³⁹⁹. Nachdem sich jedoch die Forderung nach einer obligatorischen Errichtung der Arbeitsgerichtsbarkeit durchgesetzt hatte, wurde durch das Grundgesetz die Errichtung oberster Bundesgerichte für die ordentliche, die Verwaltungs-, die Finanz- und die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit vorgeschrieben. Diese Entwicklung soll im folgenden aufgezeigt werden.

aa. Unabhängiges Bundessozialgericht

In den ersten Sitzungen des Rechtspflegeausschusses wurde sowohl von dem Abgeordneten Strauss (CDU) als auch dem Abgeordneten Zinn (SPD) erwogen, ein von dem Bundesarbeitsgericht unabhängiges Bundessozialgericht zu schaffen. Der Abgeordnete Strauss (CDU) wollte als Oberste Bundesfachgerichte ein Bundesverwaltungsgericht, ein Bundesfinanzgericht und ein Bundessozialgericht (oder Versorgungs-) Gericht errichten⁴⁰⁰.

Abgeordneter Zinn (SPD) schlug hingegen als höchste Bundesgerichte ein Oberstes Gericht für die ordentliche Gerichtsbarkeit, daneben ein Bundesverwaltungsgericht, ein Bundesarbeitsgericht, ein Bundessozialgericht und einen Bundesfinanzhof vor⁴⁰¹. Dies sollte nur deklaratorische Bedeutung, als Zielsetzung für den kommenden Gesetzgeber, haben⁴⁰².

Die Position, ein unabhängiges Bundessozialgericht zu errichten, wurde bereits in der vierten Sitzung des Rechtspflegeausschusses von den Abgeordneten Zinn (SPD) und Dr. Strauss (CDU) wieder verworfen. Nur vereinzelt sprachen sich Abgeordnete, wie etwa der Abgeordnete Seeböhm (DP), für die Trennung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit und die Errichtung eines Bundessozialgerichts für das Gebiet der Sozialversicherungen aus⁴⁰³.

bb. Vier obere Bundesgerichte

Im Zuge der weiteren Beratungen des Rechtspflegeausschusses zeichnete sich ab, dass die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit zusammengefasst werden könnte, die Aufspaltung in vier Gerichtsbarkeiten also die größtmögliche sein sollte.

³⁹⁹ Vgl. Stolleis, Bundessozialgericht, 1979, S. 25 ff., S. 37 f.

⁴⁰⁰ 2. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 20.10.1948 in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 13, S. 1169.

⁴⁰¹ 3. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 22.10.1948, Kurzprotokoll, S.1.

⁴⁰² 3. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 22.10.1948 in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 13, S. 1200f.

⁴⁰³ 24. Sitzung des Hauptausschusses. vom 9.12.48, Stenogr. Bericht, S.285: *Bei der Antragstellung des Abgeordneten Strauss, ein obligatorisches Arbeitsgericht zu schaffen, rief der Abgeordnete Seeböhm dazwischen: „Und ein oberstes Sozialgericht.“*; 37. Sitzung des Hauptausschusses v. 13.1.1949, Stenogr. Bericht, S. 467: *Antrag auf obligatorische Errichtung des Bundessozialgerichts.*

Abgeordneter Zinn (SPD) stellte in der vierten Sitzung des Rechtspflegeausschusses klar, dass er sich mit dem Abgeordneten Dr. Strauss (CDU), mit dem er nach der dritten Sitzung eine Unterkommission gebildet hatte, einig sei, dass der Gesetzgeber bestimmen solle, ob und welche Bundesfachgerichte er einrichte, ob also ein Reichsgericht alten Stils neben einem Reichsarbeitsgericht, das zugleich Oberstes Bundesgericht auf dem Gebiet der Sozialversicherung und der Versorgungsrechtspflege sein könnte (Bundessozialgericht), ferner ob ein Bundesfinanzhof und ein Bundesverwaltungsgericht errichtet werden sollten. Diese vier Typen könnte man als größtmögliche Aufspaltung zulassen. Solange der Gesetzgeber an einer derartigen oder ähnlichen Aufgliederung festhalte, also an einer Aufspaltung in Fachgerichtsbarkeiten, bis zu vier Zweigen oder auch nur bis zu zwei, solange er sich für eine ordentliche Gerichtsbarkeit entscheide neben einer Arbeitsgerichtsbarkeit und daneben eine Verwaltungsgerichtsbarkeit und Finanzgerichte vorsehe, solange würde die Notwendigkeit eines Supergerichts bestehen⁴⁰⁴.

Der Rechtspflegeausschuss einigte sich daraufhin auf folgende Fassung des Art. 129 Abs. 1⁴⁰⁵:

„Zur Entscheidung über die Anwendung von Bundesrecht können für das Gebiet der ordentlichen, der Arbeits-, der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit obere Bundesgerichte errichtet werden.“

cc. Obligatorische Errichtung des Bundesarbeitsgerichts

Die Position des Rechtspflegeausschusses, die Errichtung der oberen Bundesgerichte in das Ermessen des Gesetzgebers zu stellen, fand im Laufe der Beratungen des Parlamentarischen Rats keine mehrheitliche Unterstützung.

In der 24. Sitzung des Hauptausschusses vom 9. Dezember 1948 konnte sich die SPD-Fraktion mit der Forderung nach einer obligatorischen Errichtung der Arbeitsgerichtsbarkeit durchsetzen⁴⁰⁶.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und der Gewerkschaftsrat der Vereinten Zonen hatten sich bereits im Oktober 1948 gegenüber dem Rechtspflegeausschuss für die Schaffung

⁴⁰⁴ Vgl. 4. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 27.10.1948, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 13, S. 1225.

⁴⁰⁵ Vgl. 7. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 6.12.1948 in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 13, S. 1402; *Leibholz/von Mangoldt*, JÖR, 1951, S. 707.

⁴⁰⁶ Vgl. 24. Sitzung des Hauptausschusses vom 9.12.48, Stenogr. Bericht, S. 286.

eines Bundesarbeitsgerichts eingesetzt. Dem Ausschuss lag in der vierten Sitzung ein Telegramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 12. Oktober 1948 vor, das einen entsprechenden Wunsch zum Ausdruck brachte⁴⁰⁷. In einem Schreiben des Gewerkschaftsrats der Vereinten Zonen an den Parlamentarischen Rat vom Oktober 1948, das in der fünften Sitzung des Rechtspflegeausschusses diskutiert wurde⁴⁰⁸, hieß es, dass die Gewerkschaften mit stärkstem Befremden davon Kenntnis genommen hätten, dass im Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee in Artikel 129 der Versuch gemacht werde, die selbständige Arbeitsgerichtsbarkeit aufzugeben. Die Gewerkschaften würden diesen Plänen schärfsten Widerstand entgegensetzen. Sie müssten unter allen Umständen darauf bestehen, dass in dem Grundgesetz die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit als selbständige Gerichtsbarkeit vorzusehen sei⁴⁰⁹.

In der 24. Sitzung des Hauptausschusses vom 9. Dezember 1948 hatte der Abgeordnete Schönfelder (SPD) für die sozialdemokratische Fraktion den Antrag gestellt, die Errichtung aller oberen Gerichte obligatorisch durch das Grundgesetz vorzuschreiben. Er wollte damit in jedem Fall eine obligatorische Errichtung eines zentralen Arbeitsgerichts erreichen. Dies stieß auf vehementen Widerstand der CDU/CSU-Fraktion, die an der vom Rechtspflegeausschuss erarbeiteten Fassung festhalten wollte. Die CDU/CSU-Fraktion sah in dem Antrag der SPD-Fraktion eine entscheidende Änderung der ursprünglich angestrebten Rechtslage und damit die angestrebte Justizreform gefährdet. Ein Kompromiss zwischen den Abgeordneten konnte durch die obligatorische Errichtung der Arbeitsgerichtsbarkeit unter Beibehaltung der fakultativen Errichtung der Bundesgerichte für die ordentliche, Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit erreicht werden⁴¹⁰.

Lediglich der Abgeordnete Seeböhm (DP) sprach sich explizit dafür aus, ein Oberstes Arbeitsgericht und ein Oberstes Sozialversicherungsgericht zu schaffen⁴¹¹. Diese Position fand jedoch keine Mehrheit im Parlamentarischen Rat.

In der 24. Sitzung und ersten Lesung des Grundgesetzes vom 9. Dezember 1948 einigte sich der Hauptausschuss auf folgende Fassung des Art. 129 Abs. 1⁴¹²:

⁴⁰⁷ Vgl. Kurzprotokoll der 4. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 27.10.1948, S. 1.

⁴⁰⁸ Vgl. 5. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 10.11.1948 in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 13, S. 1303, S. 1218, Anm.8).

⁴⁰⁹ Nachweis bei: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 13, S. 1218, Anm. 8).

⁴¹⁰ Vgl. 24. Sitzung des Hauptausschusses. vom 9.12.48, Stenogr. Bericht, S. 286.

⁴¹¹ Vgl. 24. Sitzung des Hauptausschusses. vom 9.12.48, Stenogr. Bericht, S. 285.

⁴¹² Vgl. 24. Sitzung des Hauptausschusses. vom 9.12.48, Stenogr. Bericht S. 286; Drucks. 340 vom 10.12.1948.

„Zur Entscheidung von Bundesrecht können für das Gebiet der ordentlichen, der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit obere Bundesgerichte errichtet werden. Für das Gebiet der Arbeitsgerichtsbarkeit ist ein Bundesarbeitsgericht zu errichten.“

dd. Obligatorische Errichtung von vier Bundesgerichten

Im Mittelpunkt der neunten und zehnten Sitzung des Rechtspflegeausschusses stand die Frage, ob die Errichtung aller vier oberen Bundesgerichte obligatorisch vorgeschrieben werden sollte, nachdem der Hauptausschuss die obligatorische Errichtung der Arbeitsgerichtsbarkeit am 9. Dezember 1948 vorgesehen hatte.

Es zeichnete sich außerdem ab, dass die Sozialgerichtsbarkeit mit der Arbeitsgerichtsbarkeit zusammengefasst werden sollte. In der zehnten Sitzung des Rechtspflegeausschusses vom 11. Januar 1949 wurde von den Abgeordneten Dr. Strauss (CDU) und Zinn (SPD) von vier Sondergerichtsbarkeiten bzw. vier oberen Gerichten gesprochen⁴¹³. Die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sollte zusammengefasst werden⁴¹⁴. Zinn stellte auch in einem 1949 veröffentlichten Aufsatz klar, dass für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wie auch der Wortlaut des Art. 96 Abs. 1 GG a.F. erkennen lasse, an ein einheitliches oberstes Bundesgericht gedacht sei⁴¹⁵. Ebenfalls sprach Dr. Schmid (SPD) in der zehnten Sitzung des Rechtspflegeausschusses von einer Gerichtsbarkeit, die von vier verschiedenen Säulen getragen werde⁴¹⁶. Der Vorschlag des Abgeordneten Dr. Greve (SPD)⁴¹⁷, fünf Bundesgerichte, nämlich für die ordentliche Gerichtsbarkeit, die Arbeitsgerichtsbarkeit, die Verwaltungsgerichtsbarkeit, das Finanzwesen und das Sozialwesen zu schaffen, wurde von der SPD und den anderen Parteien abgelehnt⁴¹⁸.

Der Rechtspflegeausschuss wollte mit der obligatorischen Errichtung aller Bundesgerichte Einheitlichkeit herstellen und schlug dem Hauptausschuss folgenden Art. 129 Abs. 1 vor⁴¹⁹:

⁴¹³ Vgl. 10. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 11.1.1949 in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 13, S. 1516, S. 1517 f., S. 1526, S. 1530.

⁴¹⁴ Vgl. 10. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 11.01.1949, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 13, S. 1529.

⁴¹⁵ Vgl. Zinn, Die Rechtsprechung, in: DÖV 1949, S. 278 ff., S. 280.

⁴¹⁶ Vgl. 10. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 11.01.1949, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle Band 13, S. 1535.

⁴¹⁷ Nachweis bei: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 13, S. 1520 Anm 36).

⁴¹⁸ Vgl. 10. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 11.1.1949, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 13, S. 1520.

⁴¹⁹ Vgl. 10. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 13, S. 1541; Drucks. 492 vom 12.1.1949; 37. Sitzung des Hauptausschusses vom 13.1.1949, Stenogr. Bericht, S. 466.

„Für das Gebiet der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sind obere Bundesgerichte zu errichten. Sie können miteinander verbunden werden.“

Dieser Vorschlag wurde vom Hauptausschuss in der 37. Sitzung vom 13. Januar 1949 unter Streichung von Satz 2 angenommen⁴²⁰. Die obligatorische Errichtung aller oberen Bundesgerichte wurde als folgerichtige Konsequenz der bereits beschlossenen zwingenden Errichtung des Bundesarbeitsgerichts gesehen.

Satz 2 wurde gestrichen, um den besonderen Charakter des Arbeitsgerichts unzweideutig klarzustellen und sicherzustellen, dass die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit nicht in die allgemeine Gerichtsbarkeit eingegliedert werden könnten⁴²¹. Auch die Formulierung „Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit“ des Vorschlags wurde angenommen.

Art. 129 Abs. 1 erhielt in der 37. Sitzung des Hauptausschusses folgende, vom Allgemeinen Redaktionsausschuss am 25. Januar 1949 gebilligte Fassung⁴²²:

„Für das Gebiet der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sind obere Bundesgerichte zu errichten.“

So lautete auch Art. 96 Absatz 1 GG in seiner ursprünglichen Fassung⁴²³.

3. Zusammenfassung: Schaffung von vier Gerichtsbarkeiten durch Art. 96 Abs. 1 GG

Die Entstehungsgeschichte zeigt, dass mit Art. 96 Abs. 1 GG a.F. vier obere Bundesfachgerichte errichtet werden sollten. Die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wurde als einheitliche Gerichtsbarkeit gesehen. Diese Position hatte sich zunehmend in den Sitzungen des Rechtspflegeausschusses durchgesetzt.

Während in den ersten Sitzungen von den Abgeordneten noch erwogen wurde, ein von dem Bundesarbeitsgericht unabhängiges Bundessozialgericht zu errichten, wurde diese Position im Zuge der weiteren Beratungen verworfen. Die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit sollte zusammengefasst werden und vier obere Bundesfachgerichte sollten errichtet werden. Meinungen, wie die des Abgeordneten Seeböhm (DP), der von

⁴²⁰ Vgl. 37. Sitzung des Hauptausschusses vom 13.1.1949, Stenogr. Bericht, S. 468; Drucks. 535 vom 20.1.1949.

⁴²¹ Vgl. Schönfelder (SPD), 37. Sitzung des Hauptausschusses vom 13.1.1949, Stenogr. Bericht, S. 467

⁴²² 37. Sitzung des Hauptausschusses vom 13.1.1949, Stenogr. Bericht, S. 468; Drucks. 535 vom 20.1.1949.

⁴²³ BGBl. 1949, I, S.1

einer Trennung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit ausging, gab es nur vereinzelt; sie entsprachen nicht der vorherrschenden Tendenz. Die Sozialgerichtsbarkeit wurde von der Mehrheit der Abgeordneten nicht eigens erwähnt, da es damals für selbstverständlich gehalten wurde, dass das oberste Sozialgericht zum Bundesarbeitsgericht gehören sollte.

II. Entstehung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit

1. Verschiedene Positionen zur Errichtung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit

Aufgrund der nicht mehr funktionsfähigen Sozialversicherung im Jahr 1945 wurde ein Neuaufbau der Sozialversicherung notwendig. Es wurde einerseits für die Wiederherstellung der alten Sozialversicherung andererseits für grundlegende Reformen plädiert.

Die Lösungsansätze zur Errichtung einer Sozialgerichtsbarkeit reichten von der traditionalistischen Position, die die Beibehaltung der bisherigen Funktionen der Obergerichtsämter und die Wiedererrichtung des Reichsversicherungsamts befürwortete, bis hin zu der „reformerischen Maximalposition“⁴²⁴, die zur Einheitsversicherung und zur Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit tendierte.

a. Traditionalistische Position

Die traditionalistische Position ging davon aus, dass für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit zwei getrennte obere Bundesgerichte geschaffen werden sollten. Überdies sollte ein Bundesversicherungsamt nach dem Vorbild des Reichsversicherungsamts zugleich Oberstes Bundesgericht für die Sozialgerichtsbarkeit als Rechtssprechungsinstanz und obere Verwaltungs- und Aufsichtsinstanz sein⁴²⁵.

aa. Trennung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit

Die notwendige Trennung von Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit ergab sich für die Traditionalisten schon daraus, dass sie sich gegen eine Einheitsversicherung wandten und das herkömmliche gegliederte System der Sozialversicherung befürworteten. Sie gehörten zu denjenigen, die der Auffassung waren, die alte Sozialversicherung solle

⁴²⁴ Vgl. Stolleis, Bundessozialgericht, 1979, S. 25 ff., S. 37.

⁴²⁵ Vgl. Stolleis, Bundessozialgericht, 1979, S. 25 ff., S. 36.

wieder notdürftig zusammengefllickt werden und grundlegende Reformen müssten einem späteren Zeitpunkt vorbehalten bleiben⁴²⁶.

bb. Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz

Auch Art. 96 Abs. 1 GG a.F. wurde von den Traditionalisten dahingehend ausgelegt, dass dieser nicht der Trennung der Sozialgerichtsbarkeit von der Arbeitsgerichtsbarkeit entgegenstehe.

(1) Wortlaut des Art. 96 Abs. 1 GG a.F.

Die Eindeutigkeit des Wortlauts des Art. 96 Abs. 1 GG a.F. („*der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit*“) wurde bezweifelt. Maunz und Teutsch waren der Auffassung, dass aus dem Wortlaut des Art. 96 Abs. 1 GG a.F. nicht gefolgert werden könne, dass für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit nur ein gemeinsames Oberstes Bundesgericht errichtet werden dürfe. Dadurch würde die sprachliche Bedeutung überschätzt. Selbst in den Fällen, in denen nur ein einziger Begriff verwendet werde, so Maunz, etwa der der „Verwaltungsgerichtsbarkeit“ oder „Finanzgerichtsbarkeit“ werde von niemandem bestritten, dass auch dieser nicht die Teilung des Sachgebietes unter mehrere Gerichte ausschließe. Im Gegenteil ergebe sich eine Aufteilung aus der Wirklichkeit des Staatslebens. So bestehe z.B. jetzt schon ein Bundespatentamt als höchstes Sonderverwaltungsgericht. Umso mehr müsse die Aufteilung in mehrere Gerichte oder in allgemeine und spezielle Gerichte mit dem Grundgesetz vereinbar sein, wenn dieses - wie bei der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit - selbst schon in seiner sprachlichen Ausdrucksweise eine gewisse Zerlegung in zwei Bereiche vornehme⁴²⁷.

(2) Entstehungsgeschichte des Art. 96 Abs. 1 GG a.F.

Auch aus der Entstehungsgeschichte des Art. 96 Abs. 1 GG a.F. wurde die Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit für nicht notwendig erachtet⁴²⁸. Die Entstehungsgeschichte des Art. 96 Abs. 1 GG a.F. lasse eine Absicht des Parlamentarischen Rates, für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit ein gemeinsames Obergericht zu schaffen, nicht erkennen. Die Ausschussverhandlungen ergäben

⁴²⁶ Vgl. *Schieckel*, Der gegenwärtige Stand der Reform der deutschen Sozialversicherung und ihre Aufgabe, RdA 1949, S. 129 ff., S. 130.

⁴²⁷ Vgl. *Maunz*, Die oberste sozialrechtliche Gerichtsbarkeit nach dem Bonner Grundgesetz, Versicherungswissenschaft 1950, S. 114 ff., S. 116; *Teutsch*, Das künftige obere Bundesgericht für die Sozialgerichtsbarkeit, RdA 1950, S. 254 ff., S. 256.

⁴²⁸ Vgl. *Maunz*, Die oberste sozialrechtliche Gerichtsbarkeit nach dem Bonner Grundgesetz, Versicherungswissenschaft 1950, S. 114 ff., S. 115 f.; *Teutsch*, Das künftige obere Bundesgericht für die Sozialgerichtsbarkeit, RdA 1950, S. 254 ff., S. 256.

vielmehr, dass die Errichtung eines selbständigen Bundesarbeitsgerichts bindend vorgeschrieben werden sollte und dass im übrigen die Frage der obligatorischen oder nur fakultativen Errichtung anderer oberer Bundesgerichte so sehr im Vordergrund des Meinungsstreits gestanden habe, dass die Mehrheit der Ausschussmitglieder keine klare Auffassung dazu gehabt hätte, welche Rechtsgebiete der Sozialgerichtsbarkeit zuzuordnen seien⁴²⁹. Im Parlamentarischen Rat sei nirgends der Wille zutage getreten, das Bundessozialgericht zwangsläufig mit dem Bundesarbeitsgericht zu verbinden. Vielmehr habe der Parlamentarische Rat die Frage der Verbindung beider Gerichte offen gelassen. Ob die Versorgungsrechtspflege mit der Arbeitsgerichtsbarkeit, mit der Versicherungsgerichtsbarkeit oder mit der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit verbunden werde oder organisatorisch selbständig stehen solle, habe der Parlamentarische Rat ebenfalls dem künftigen Gesetzgeber überlassen⁴³⁰.

Maunz folgte aus den oben angeführten Gesichtspunkten des Wortlauts und der Entstehungsgeschichte des Art. 96 GG a.F., dass es nach Art. 96 GG a.F. möglich sei, das höchste Arbeits- und Sozialgericht in einem einheitlichen Organ zusammenzufassen. Dies sei jedoch verfassungsmäßig nicht notwendig. Vielmehr sei es auch möglich, beide Gerichte getrennt zu errichten⁴³¹.

Teutsch sah es sogar als verfassungswidrig an, das Oberste Arbeits- und Sozialgericht in einem einheitlichen Organ zusammenzufassen. Art. 96 Abs. 1 GG a.F. sei so auszulegen, als ob der bestimmte Artikel „der“ auch vor dem Wort „Sozialgerichtsbarkeit“ stünde. Dann verhalte sich die Sozialgerichtsbarkeit zur Arbeitsgerichtsbarkeit wie diese zu den übrigen dort genannten Sparten⁴³².

cc. Bundesversicherungsamt

Maunz sprach sich unter Heranziehung der Art. 87 Abs. 3 GG, Art. 96 Abs. 1 GG a.F. und Art. 130 GG für die Errichtung eines Bundesversicherungsamts aus, das die Aufgaben des Reichsversicherungsamts übernehmen sollte und somit sowohl höchstes Sozialgericht als auch oberste Sozialbehörde sein sollte⁴³³.

⁴²⁹ Vgl. *Teutsch*, Das künftige obere Bundesgericht für die Sozialgerichtsbarkeit, RdA 1950, S. 254 ff., S. 256.

⁴³⁰ Vgl. *Maunz*, Die oberste sozialrechtliche Gerichtsbarkeit nach dem Bonner Grundgesetz, Versicherungswissenschaft 1950, S. 114 ff., S. 116.

⁴³¹ Vgl. *Maunz*, Die oberste sozialrechtliche Gerichtsbarkeit nach dem Bonner Grundgesetz, Versicherungswissenschaft 1950, S. 114 ff., S. 117.

⁴³² Vgl. *Teutsch*, Das künftige obere Bundesgericht für die Sozialgerichtsbarkeit, RdA 1950, S. 254 ff., S. 256.

⁴³³ Vgl. *Maunz*, Die oberste sozialrechtliche Gerichtsbarkeit nach dem Bonner Grundgesetz, Versicherungswissenschaft 1950, S. 114 ff., S. 119 ff.

Unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlich garantierten Gewaltenteilungsgrundsatzes hatte er bezüglich der Doppelstellung des Bundesversicherungsamts als Rechtsprechungsorgan und Aufsichts- und Verwaltungsbehörde keine Bedenken. Art. 20 Abs. 2 GG müsse im Zusammenhang mit Art. 92 GG a.F.⁴³⁴ gesehen werden, der den Grundsatz aufstelle, dass die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut sei. Demnach sei offensichtlich auch von der organisatorischen Seite her der Gedanke in der Verfassung verankert, dass für jeden rechtlichen Streit ein berufener Richter vorhanden sein müsse. Es widerspreche jedoch nicht dem Bonner Grundgesetz, Richter mit Verwaltungsaufgaben zu betrauen. Durch die Schaffung des Grundgesetzes habe sich am Rechtszustand der Versicherungsgerichtsbarkeit, wie er in der Weimarer Zeit bestand, nichts geändert, und die Verfassungsmäßigkeit einer Verbindung von rechtsetzenden und verwaltenden Aufgaben mit der Rechtsprechungstätigkeit eines Gerichts wie die des Bundesversicherungsamts sei nicht berührt. Der Grundsatz der Gewaltenteilung sei nach der Weimarer Verfassung ein ungeschriebener Grundsatz gewesen. Die Funktionsverteilung sei in Deutschland niemals in einer uneingeschränkten Form durchgeführt worden und bewirke keine scharfe Grenzziehung zwischen den sie auszuübenden Organen und ihren Aufgaben im Einzelnen. Das Reichsversicherungsamt sei niemals in der Verfassungsmäßigkeit seines Bestands und Wirkens vom Grundsatz der Gewaltentrennung angegriffen oder in Zweifel gestellt worden⁴³⁵. Die Verzahnung von planender, verhütender und rechtsfindender Arbeit liege im Wesen der im Sozialversicherungsrecht zu beurteilenden Lebenszusammenhänge. In diesem Bereich müsse der Richter mit anderer Lebenserfahrung und anderer innerer Verbundenheit, nämlich mit „sozialer“ Einstellung und Beurteilungsgabe, neben hervorragender rechtlicher Befähigung an die Beurteilung der vorgelegten Sachverhalte gehen⁴³⁶.

Auch Teutsch folgte dieser Auffassung und stellte fest, dass eine organisatorische Verbindung von rechtsprechender, verwaltender und rechtsetzender Tätigkeit, wie sie beim Reichsversicherungsamt unangefochten bestanden habe, jedenfalls für das Sondergebiet der Sozialversicherung verfassungsgemäß sei. Aus Art. 19 Abs. 4 GG lasse sich auch nicht die verfassungsmäßige Notwendigkeit folgern, das Oberste Sozialgericht von dem Bundesversicherungsamt zu trennen. Den Anforderungen des Art. 19 Abs. 4 GG könne durch die innere Verwaltung der oberen Bundesbehörden Rechnung getragen werden; zu diesem Zweck könne in die Reichsversicherungsordnung

⁴³⁴ Artikel 92 GG a.F.: „Die rechtssprechende Gewalt ist den Richtern anvertraut; sie wird durch das Bundesverfassungsgericht, durch das Oberste Bundesgericht, durch die in diesem Grundgesetze vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt.“

⁴³⁵ Vgl. Maunz, Die oberste sozialrechtliche Gerichtsbarkeit nach dem Bonner Grundgesetz, Versicherungswissenschaft 1950, S. 114 ff., S. 117 f.

⁴³⁶ Vgl. Maunz, Die oberste sozialrechtliche Gerichtsbarkeit nach dem Bonner Grundgesetz, Versicherungswissenschaft 1950, S. 114 ff., S. 121.

eine neue Vorschrift, die den Einspruch gegen einen Verwaltungsakt des Bundesversicherungsamts vorsehe, eingefügt werden⁴³⁷.

b. Reformersische Maximalposition

Von der reformerischen Maximalposition wurde eine Einheitsversicherung und als notwendige Konsequenz hieraus die Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit gefordert⁴³⁸. Diese Position wurde vor allem bei den Sozialversicherungsreformen durch die Alliierten nach 1945 vertreten. Auch Gewerkschaften und die SPD verfolgten das Ziel der Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit.

aa. Einheitsversicherung

Für die Reform der Sozialversicherung und die Schaffung einer Einheitsversicherung wurden folgende Gründe angeführt: Die werktätige Bevölkerung sei als ein Ganzes anzusehen, das in gemeinsamer Arbeit das Sozialprodukt schaffe, auf dem allein die wirtschaftliche Sicherheit aller beruhe, weil es die Basis bilde, auf der die Sicherung gegen die Wechselfälle des Berufslebens wie Krankheit, Unfall, Berufsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit und Tod aufgebaut werde. Auch sei es nicht sachgemäß, dass die deutsche Sozialversicherung ihre Institutionen hinsichtlich der Versicherungsfälle und der Versicherungsträger aufsplittere. Für den Betroffenen sei nicht entscheidend, ob er krank, unfallverletzt, berufsunfähig oder arbeitslos sei, sondern einzig und allein, dass er aus irgendeinem Grunde ohne Arbeitsverdienst sei und infolgedessen sich und seine Familie einer Not preisgegeben sehe, die schnelle und ausreichende Hilfe erfordere. Für die Vielfältigkeit der Versicherungsträger sei kein zwingender Grund ersichtlich, jedenfalls kein anderer als die historische Entwicklung und die eigensüchtigen Interessen der an diesen Kassen Verdienenden⁴³⁹.

bb. Gemeinsame Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit

Die SPD und die Gewerkschaften sprachen sich entschieden für eine gemeinsame Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit aus und setzten sich bis 1949 auch weitgehend durch. Für die Vertreter der Gewerkschaften stand primär die Forderung nach einem selbständigen Arbeitsgericht im Vordergrund. So wurde von dem Gewerkschaftsrat der Vereinten Zonen dem Direktor der Verwaltung für Arbeit 1949 der Entwurf eines

⁴³⁷ Vgl. *Teutsch*, Das künftige obere Bundesgericht für die Sozialgerichtsbarkeit, RdA 1950, S. 254 ff., S. 255.

⁴³⁸ Vgl. *Stolleis*, Bundessozialgericht, 1979, S. 25 ff., S. 37.

⁴³⁹ Vgl. *Schieckel*, Der gegenwärtige Stand der Reform der deutschen Sozialversicherung und ihre Aufgabe, RdA 1949, S. 129 ff., S. 132.

Gesetzes über die Errichtung eines Obersten Arbeitsgerichts für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet vorgelegt, das das Oberste Arbeitsgericht als Revisionsinstanz vorsah, mit dem Antrag, diesen Entwurf möglichst bald dem Wirtschaftsrat vorzulegen⁴⁴⁰.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund⁴⁴¹ und der Gewerkschaftsrat der Vereinten Zonen⁴⁴² hatten wie bereits oben erwähnt auch gegenüber dem Parlamentarischen Rat den Wunsch nach der obligatorischen Schaffung eines Bundesarbeitsgerichts geäußert.

Unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte und den Wortlaut des Art. 96 GG a.F. vertrat die reformerische Position die Auffassung, dass eine Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit von Verfassung wegen geboten sei. Die sprachliche Formulierung des Art. 96 GG a.F. deute darauf hin, dass nicht fünf sondern vier obere Bundesgerichte errichtet werden sollen⁴⁴³.

Der Abgeordnete des Parlamentarischen Rates Eberhard (SPD) wies noch während der Entstehung des Art. 96 GG a.F. in seinem am 3. Mai 1949 veröffentlichten Aufsatz darauf hin, dass hinsichtlich Artikel 129 ausdrücklich anerkannt sei, dass auch die Sozialgerichtsbarkeit, d.h. die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten aus der Sozialversicherung und Arbeitslosenversicherung in letzter Instanz zur Zuständigkeit des Bundesarbeitsgerichts gehöre⁴⁴⁴. Der Vorsitzende der Rechtspflegeausschusses Zinn (SPD) führte in seinem im Juli/August 1949 veröffentlichten Aufsatz aus, dass der Wortlaut des Art. 96 Abs. 1 GG a.F. erkennen lasse, dass an ein einheitliches Bundesgericht für Arbeits- und Sozialrecht gedacht sei⁴⁴⁵.

⁴⁴⁰ Nachw. bei *Monjau*, Das künftige oberste Arbeitsgericht (Bundesarbeitsgericht), RdA 1949, S. 5 ff., S. 5 f.

⁴⁴¹ Vgl. Telegramm des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 12. Oktober 1948, 4. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 27.10.1948, Kurzprotokoll, S.1.

⁴⁴² Vgl. 5. Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege vom 10.11.1948 in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 13, S. 1303, S. 1218, Anm.8).

⁴⁴³ Vgl. *Bachof*, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Justiz unter besonderer Berücksichtigung des Bonner Grundgesetzes, SJZ 1950, S. 161 ff., S. 162 Anm. 3.

⁴⁴⁴ Vgl. *Eberhard*, Das Arbeitsrecht im Entwurf des Grundgesetzes, RdA 1949, S. 125 ff., S. 125.

⁴⁴⁵ Vgl. *Zinn*, Die Rechtsprechung, DÖV 1949, S. 278 ff., S. 280.

2. Parlamentarische Initiativen zur Umsetzung des Art. 96 GG a.F.

a. Trennung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit

Bei den parlamentarischen Vorarbeiten zur Entstehung des Bundessozialgerichts herrschte zunächst eine gewisse Unsicherheit, ob dieses mit dem Bundesarbeitsgericht verbunden werden sollte⁴⁴⁶. Die ursprüngliche Absicht des Verfassungsgebers auf Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wurde bald umgedeutet und es setzte sich zunehmend die Position durch, die eine Trennung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit befürwortete.

In einem Initiativantrag im Bundesrat forderte das Land Hessen eine beschleunigte Vorlage eines Gesetzesentwurfs über die Errichtung eines Bundesarbeitsgerichts⁴⁴⁷. Der Initiativantrag wurde an den Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik verwiesen. In seiner EntschlieÙung vom 18. Januar 1951 führte dieser ausgehend von getrennten obersten Arbeits- und Sozialgerichten aus, dass mit Rücksicht darauf, dass die Rechtsfindung in der Arbeitsgerichtsbarkeit zu einem erheblichen Teil eine rechtsschöpferische Tätigkeit darstelle und deshalb im Bereich des Arbeitsrechts beim Fehlen einer Revisionsinstanz auf Bundesebene die Gefahr einer großen Rechtszersplitterung bestehe, eine weitere Verzögerung der Errichtung des Bundesarbeitsgerichts nicht mehr anhängig sei. Ähnliche Gründe sprächen für die baldige Errichtung eines Obersten Bundesgerichts für die Sozialgerichtsbarkeit⁴⁴⁸.

Auch bei den Vorarbeiten des Bundesarbeitministeriums zur Errichtung einer Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit Anfang des Jahres 1951 wurde kontrovers diskutiert, ob für die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit ein oberes Bundesgericht zu errichten sei oder ob für die Arbeitsgerichtsbarkeit, für die Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet der Sozialversicherung und der Versorgung zwei oder drei getrennte obere Bundesgerichte geschaffen werden sollten und weiter ob im letzteren Falle ein Bundesversicherungsamt zugleich Oberstes Bundesgericht für die Sozialgerichtsbarkeit einschließlich des Versorgungswesens als Rechtsprechungsinstanz, Beschluss- und Aufsichtsbehörde sein könne⁴⁴⁹.

aa. Antrag der SPD-Fraktion des Bundestages vom 12. Juni 1951

Die ursprünglich vorherrschende, v.a. von der SPD vertretene Position, die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit zusammenzulegen, konnte sich aufgrund der geänderten

⁴⁴⁶ Vgl. *Stolleis*, Bundessozialgericht, 1979, S. 25 ff., S. 41.

⁴⁴⁷ BR- Drucks. Nr. 968/50.

⁴⁴⁸ BR- Drucks. Nr. 3/51.

⁴⁴⁹ Mitteilung in RdA 1951, S. 17.

politischen Lage nicht mehr durchsetzen. Mit den ersten Bundestagswahlen am 14. August 1949 wurde die Bundesregierung von der CDU/CSU, FDP und DP mit Bundeskanzler Konrad Adenauer gebildet⁴⁵⁰. Die SPD gelangte in die Rolle der Opposition.

Die SPD-Fraktion des Bundestages verfolgte jedoch weiterhin das Ziel, die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit zusammenzulegen. Sie ging davon aus, dass Art. 96 der Verfassung klar und eindeutig ein zusammengehörendes Arbeits- und Sozialgericht verlange⁴⁵¹. Mit Antrag vom 12. Juni 1951 ersuchte sie die Bundesregierung, einen Gesetzesentwurf über die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit vorzulegen und ging von einem einheitlichen oberen Bundesarbeits- und Sozialgericht als Revisionsinstanz aus. Die Zuständigkeit dieses Gerichts sollte sich auf das Arbeitsrecht, das Sozialversicherungsrecht, das Arbeitslosenversicherungsrecht und das Versorgungsrecht erstrecken⁴⁵².

bb. Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales

Der Antrag der SPD-Fraktion wurde im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales beraten. Er fand dort keine befürwortende Mehrheit. Über die Beratung des Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales erstattete der Abgeordnete Sabel (CDU) in der 170. Sitzung des Bundestages Bericht⁴⁵³:

Im Ausschuss sei es strittig gewesen, ob es zweckmäßig sei, entsprechend dem Vorschlag der SPD die Arbeits- und Sozialgerichte zusammenzulegen. Sachverständige auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialrechts sowie Praktiker, die der Ausschuss gehört habe, seien fast einmütig der Auffassung gewesen, dass eine Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit nicht zweckmäßig sei⁴⁵⁴. So habe der Sachverständige Professor Nipperdey in der Sitzung der Ausschusses für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages festgestellt, dass die Probleme der Sozialgerichtsbarkeit etwas Eigenartiges seien und nicht mit der Arbeitsgerichtsbarkeit auf eine Stufe gestellt werden könnten. Auch der Sachverständige Professor Molitor habe ausgeführt, dass die Mentalität der Richter ganz anders sein müsse als die der Richter, die Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu entscheiden hätten. Für die Versicherten

⁴⁵⁰ Vgl. *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, 5. Auflage, 2005, S.433.

⁴⁵¹ Vgl. Abgeordneter Ludwig (SPD), 170. Sitzung des Bundestages vom 24.10.1951, Stenogr. Bericht, S. 7028.

⁴⁵² BT- Drucks. 1/2331.

⁴⁵³ Vgl. Sabel (CDU), 170. Sitzung des Bundestages vom 24.10.1951, Stenogr. Bericht, S. 7028 ff.

⁴⁵⁴ Vgl. Berichterstattung Sabel (CDU), 170. Sitzung des Bundestages vom 24.10.1951, Stenogr. Bericht, S. 7028.

sei es am besten, wenn die betreuenden Richter nicht nur gute Juristen, sondern auch Praktiker seien⁴⁵⁵.

Der Ausschuss hatte sich nach Einholung einer Stellungnahme des Bundesjustizministeriums dessen Meinung angeschlossen, dass der Wortlaut des Art. 96 GG einer Zweigleisigkeit der Arbeits- und Sozialrechtsprechung nicht entgegenstünde⁴⁵⁶.

Der Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales schlug am 28. September 1951 vor, der Bundestag solle beschließen, die Bundesregierung zu ersuchen, dem Bundesrat unverzüglich Gesetzesentwürfe über die Arbeits- und die Sozialgerichtsbarkeit vorzulegen⁴⁵⁷.

cc. 170. Sitzung des Bundestages

In der 170. Sitzung am 24. Oktober 1951 beriet der Bundestag über den mündlichen Bericht des Bundestagsausschusses für Arbeit, den Antrag der SPD-Fraktion betreffend. Der Bundestag nahm den Antrag des Ausschusses vom 28. September 1951 einstimmig an. Auch die SPD-Fraktion stimmte trotz Bedenken wegen des klaren Wortlauts des Art. 96 Abs. 1 GG a.F. dem Antrag des Ausschusses zu, damit rasch ein Bundessozialgericht und ein Bundesarbeitsgericht errichtete werden könnten⁴⁵⁸.

b. Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit vom 20. Mai 1952

Das Bundesministerium für Arbeit hatte unter Berücksichtigung der oben aufgeführten Beschlüsse des Bundestages (BT-Drucks. Nr. 2331 und Nr. 2634) am 20. Mai 1952 einen Referentenentwurf über die Sozialgerichtsbarkeit erarbeitet. Dieser enthielt vorwiegend Vorschriften über die Gerichtsverfassung und verwies bezüglich des Verfahrens auf das 6. Buch der Reichsversicherungsordnung.

Dieser Referentenentwurf wurde am 23. Juni 1952 von der Bundesregierung mit Vertretern der Bundesorganisationen der Sozialversicherungsträger, der Ärzte und Zahnärzte sowie mit Länderreferenten besprochen. Für die Länder war ein Sachverständigenrat bestellt worden, der primär aus früheren Mitgliedern des Reichsversicherungsamts bestand. Dem Ergebnis dieser Beratungen Rechnung tragend,

⁴⁵⁵ Vgl. Kurzprotokolle Nr. 89/103 der Ausschüsse für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, Nachweis bei Wissing, 40 Jahre Sozialgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz, In: Wissing / Umbach (Hrsg.) 40 Jahre Landessozialgerichtsbarkeit, Festschrift zum 40jährigen Bestehen der Sozialgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz, 1994, S. 1 ff., S. 7.

⁴⁵⁶ Vgl. Berichterstattung Sabel (CDU), 170. Sitzung des Bundestages vom 24.10.1951, Stenogr. Bericht, S. 7028.

⁴⁵⁷ BT- Drucks. 1/2634.

⁴⁵⁸ Vgl. 170. Sitzung des Bundestages vom 24.10.1951, Stenogr. Bericht, S. 7028.

wurde eine Teilung in die Arbeit zur Erlangung eines Gerichtsverfassungsgesetzes - Sozialgerichtsgesetz- und in die zur Erlangung einer Verfahrensordnung für die Sozialgerichtsbarkeit -Sozialgerichtsordnung- vorgenommen⁴⁵⁹.

c. Sozialgerichtsgesetz vom 3. September 1953

Der Entwurf eines Sozialgerichtsgesetzes wurde durch das Bundesarbeitsministerium am 25. Juli 1952 mit rund 60 Paragraphen fertig gestellt. Die Bundesregierung nahm im Dezember 1952 diesen Entwurf an und leitete ihn dem Bundesrat als Bundesratsdrucksache Nr. 505/52 zu. Dieser Entwurf wurde mit Änderungsvorschlägen des Bundesrats und Stellungnahme der Bundesregierung am 25. März 1953 in den Bundestag als Bundestagsdrucksache Nr. 4225 eingebracht⁴⁶⁰. Die erste Lesung des Entwurfs eines Sozialgerichtsgesetzes fand in der 262. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 29. April 1953 statt. Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Rolle der ehrenamtlichen Richter⁴⁶¹.

Der Referentenentwurf einer Sozialgerichtsordnung vom 20. Dezember 1952 wurde mit Stellungnahme des Bundesrats dem Bundestag am 19. Mai 1953 zugeleitet⁴⁶².

In dem Bericht des Bundestags-Ausschusses für Sozialpolitik vom 17. Juni 1953 wurden beide Entwürfe unter der Bezeichnung „Entwurf eines Sozialgerichtsgesetzes“ zusammengeführt⁴⁶³. In Anlehnung an das Arbeitsgerichtsgesetz, in dem ebenfalls Gerichtsverfassung und Gerichtsverfahren geregelt sind, hatte sich der Ausschuss für die Bezeichnung „Sozialgerichtsgesetz“ entschieden⁴⁶⁴.

Die zweite und dritte Lesung des Entwurfs eines Sozialgerichtsgesetzes erfolgte in der 280. Sitzung des Deutschen Bundestages am 3. Juli 1953. Am 29. Juli 1953 wurde das Sozialgerichtsgesetz vom Bundestag verabschiedet. Der Bundesrat stimmte am 31. Juli 1953 zu. Das Sozialgerichtsgesetz vom 3. September 1953 wurde am 4. September 1953 im Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 57 verkündet⁴⁶⁵.

⁴⁵⁹ Vgl. *Hommel*, in: *Peters/Sautter/Wolff*, Kommentar zur Sozialgerichtsbarkeit, Stand: 2005, 4. Auflage, 1966, Einleitung, S. 28/14 ff.

⁴⁶⁰ BT- Drucks. 1/4225; Vgl. *Hommel*, in: *Peters/Sautter/Wolff*, Kommentar zur Sozialgerichtsbarkeit, Stand: 2005, 4. Auflage, 1966, Einleitung, S. 28/15.

⁴⁶¹ Die DP widersprach der Verwendung von Laien als Berufsrichter, Stenogr. Berichte, S. 12767; die KPD forderte die verstärkte Beteiligung von Laien, Stenogr. Berichte, S. 12767.

⁴⁶² BT- Drucks. 1/4357.

⁴⁶³ BT- Drucks. 1/4567; Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik, Anlage zum Stenogr. Bericht der 280. Sitzung, S. 14160.

⁴⁶⁴ Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik, Anlage zum Stenogr. Bericht der 280. Sitzung, S. 14160.

⁴⁶⁵ BGBl. 1953, I, S. 1239 ff.

Die Sozialgerichtsbarkeit wurde als neue eigenständige Gerichtsbarkeit mit dem Bundessozialgericht als eigenem oberem Bundesgericht zum 1. Januar 1954 errichtet⁴⁶⁶.

3. Gründe

Für die Abkehr von der reformerischen Maximalposition, die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit zusammenzulegen und eine Einheitsversicherung einzuführen, spielten die politische Lage sowie grundlegende Unterschiede zwischen dem Arbeits- und Sozialrecht eine entscheidende Rolle.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Gewaltenteilungsgrundsatzes und der richterlichen Unabhängigkeit, bedingten, dass von der Verwaltung unabhängige Gerichte errichtet werden mussten. Dies wurde allerdings kontrovers diskutiert, da insbesondere von den früheren Mitgliedern des Reichsversicherungsamts, die bei den Referentenentwürfen für ein Sozialgerichtsgesetz mitgewirkt hatten, eine organisatorische Einheit von Verwaltung und Rechtsprechung auf dem Gebiet der Sozialversicherung gewollt war. Eigenständige Gerichte für bestimmte soziale Angelegenheiten sollten auch deshalb errichtet werden, um zu vermeiden, dass die allgemeinen Verwaltungsgerichte sich etwa in Streitfällen der Sozialversicherung für zuständig erachteten.

a. Politische Gründe

Von entscheidender Bedeutung war die politische Lage. Bis 1949 hatten die Gewerkschaften starken Einfluss. Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und der Bildung der Bundesregierung aus CDU/CSU, FDP und DP nach den Wahlen am 14. August 1949 gelangte die den Gewerkschaften nahe stehende SPD in die Rolle der Opposition. In den ersten Deutschen Bundestag zogen acht Fraktionen, wobei die CDU/CSU mit 31% Stimmenanteilen die stärkste, die SPD mit 29,2% die zweitstärkste Fraktion bildeten. Die Regierung formte eine Koalition aus CDU/CSU, FDP und DP.

Damit endete die Zeit grundlegender Reformbestrebungen unter gewerkschaftlich-sozialdemokratischem Einfluss, die gewerkschaftliche Mitwirkung bei sozioökonomischen Entscheidungen wurde zurückgedrängt⁴⁶⁷.

In der französischen Zone, in Bremen und Berlin wurden die eingeführten Einheitsversicherungen rückgängig gemacht. Dieses Modell wurde wegen der

⁴⁶⁶ Vgl. von Wulffen/Becker, 50 Jahre Sozialgerichtsbarkeit und soziales Verfahren, in: SGb 2004, S. 507 ff., S. 508.

⁴⁶⁷ Vgl. Tennstedt, Sozialgeschichte der Sozialversicherung, in: Blohmke/von Ferber/Kisker/Schaefer (Hrsg.), Handbuch der Sozialmedizin, Band 3, 1. Auflage, 1976, S. 385 ff., S. 413.

Einheitsversicherung in der sowjetischen Zone abgestempelt als Muster der Ostzone und Einheitsversicherungsanstalten als „alles nivellierend und monopolistisch“ bezeichnet⁴⁶⁸. Die Einheitsversicherungen seien auf Befehl fremder Besatzungsmacht geschaffen worden; in Zeiten ruhiger parlamentarischer Entwicklung wäre dies nicht möglich gewesen⁴⁶⁹.

Die Ablehnung der Einheitsversicherung und den damit verbundenen Reformen der Sozialversicherung zeigte sich auch in der Erklärung des Hamburger Parteiprogramms der CDU vom 22. April 1953: „Wir werden die bewährte Form der gegliederten Sozialversicherung beibehalten“⁴⁷⁰.

b. Sachliche Gründe

Als sachliche Gründe für die Trennung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wurden sowohl die materiellen als auch die prozessrechtlichen Unterschiede angeführt⁴⁷¹.

Die historische rechtssystematische Zuordnung des Sozialversicherungsrechts war von jeher umstritten gewesen. So wurde es sowohl dem Privatrecht, als auch dem öffentlichen Recht zugeordnet. Einige Stimmen nahmen eine gemischte Natur aus öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Elementen an⁴⁷². Andere sahen die Sozialversicherung neben dem Arbeitsnachweis und der Erwerbslosenfürsorge als Teil der Arbeitsfürsorge an. Diese trete neben das Arbeitsvertrags- und Arbeitsverfassungsrecht als dritte Sparte des Arbeitsrechts⁴⁷³.

Ende der 50er Jahre hatte sich in der Rechtswissenschaft die Ansicht durchgesetzt, dass das Sozialversicherungsrecht und das Arbeitsrecht rechtssystematisch nicht mehr zueinander gehörten; die Sozialversicherung gehöre vielmehr ihres öffentlichrechtlichen Charakter wegen nunmehr zweifelsfrei zu dem weiten Gebiet des Verwaltungsrechts⁴⁷⁴.

Der Deutsche Bundestag ging in seinen Beratungen zu den Gesetzesentwürfen über die Arbeits- und die Sozialgerichtsbarkeit von einer unterschiedlichen Rechtsnatur des Arbeits- und Sozialrechts aus. Arbeitsgerichtssachen seien im Allgemeinen bürgerlich-

⁴⁶⁸ Vgl. *Stolt*, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, RdA 1949, S. 407 ff., S. 408.

⁴⁶⁹ Vgl. *Stolt*, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, RdA 1949, S. 407 ff., S. 408.

⁴⁷⁰ Vgl. *Mommsen*, Deutsche Parteiprogramme der Gegenwart, 1. Auflage, 1954, S. 19.

⁴⁷¹ Vgl. *Teutsch*, Das künftige obere Bundesgericht für die Sozialgerichtsbarkeit, RdA 1950, S. 254 ff., S. 257.

⁴⁷² Vgl. *Laß* in *Holtzendorff/Kohler*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 7. Auflage, 1914, 4. Band, S. 466 f.

⁴⁷³ Vgl. *Laß* in *Holtzendorff/Kohler*, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 7. Auflage, 1914, 4. Band, S. 466 f.; *Schmittmann*, Sozialversicherung, in *Elster/Weber/Wieser*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, 1926, 7. Band, S. 623.

⁴⁷⁴ Vgl. *Sellmann*, Verwaltungsgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit, NJW 1957, S. 1091 ff., S. 1092.

rechtliche Streitigkeiten des Arbeitsrechts. Bei der Sozialversicherung und dem Versorgungsrecht ginge es um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten⁴⁷⁵.

Der Unterschied sei jedoch weniger in der Zugehörigkeit zum bürgerlichen bzw. öffentlichen Recht zu sehen, sondern in den Tatbeständen, welche die Zuordnung zu dem einen oder anderen Rechtsgebiet bedingten. Für das Arbeitsrecht sei der Wille der Beteiligten entscheidend; in der Sozialversicherung bildeten freiwillige Entschlüsse als rechtserhebliche Tatsachen eine Ausnahme. Das Versicherungsverhältnis entstünde unabhängig vom Willen der Versicherten zwangsläufig auf Grund bestimmter Vorgänge in der Außenwelt⁴⁷⁶.

Als weiterer Grund für die Trennung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wurde angeführt, dass das Verfahren unterschiedlich sei. Im Arbeitsgerichtsprozess kenne man im Allgemeinen den Parteibetrieb und die Zivilprozessordnung fände Anwendung. Im Verfahren bei Streitigkeiten in der Sozialversicherung und im Versorgungsrecht gäbe es ein den Verwaltungsgerichten ähnliches Verfahren. Überdies sei die bezirkliche Einteilung bei einer einheitlichen Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit schwierig⁴⁷⁷.

Auch die allseits respektierte Rechtsprechungstradition des Reichsversicherungsamts sowie die praktischen Schwierigkeiten der Zusammenfassung von Arbeits- und Sozialrecht spielten, wie Stolleis vermutet, eine wichtige Rolle⁴⁷⁸.

c. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Ziel des Bundesarbeitsministeriums bei der Umsetzung des Art. 96 Abs. 1 GG a.F. war es, einen Weg zu finden, der einerseits der 50jährigen Tradition der Versicherungsbehörden und andererseits der verfassungsrechtlichen Lage gerecht wurde⁴⁷⁹. Dabei bestanden vor allem Bedenken hinsichtlich des Gewaltenteilungsgrundsatzes und des Grundsatzes der richterlichen Unabhängigkeit.

aa. Gewaltenteilungsgrundsatz

In der Literatur und Rechtsprechung wurde insbesondere kontrovers diskutiert, ob es der im Bonner Grundgesetz in Art. 20 Abs. 2 vorgesehenen Gewaltenteilungsgrundsatz gebiete, Verwaltung und Rechtssprechung bei den Versicherungsbehörden zu trennen.

⁴⁷⁵ Vgl. Sabel, 170. Sitzung des Bundestages vom 24.10.1951, Stenogr. Bericht, S. 7027.

⁴⁷⁶ Vgl. *Teutsch*, Das künftige obere Bundesgericht für die Sozialgerichtsbarkeit, RdA 1950, S. 254 ff., S. 257.

⁴⁷⁷ Vgl. Sabel, 170. Sitzung des Bundestages v. 24.10.1951, Stenogr. Bericht, S. 7027.

⁴⁷⁸ Vgl. *Stolleis*, Bundessozialgericht, 1979, S. 25 ff., S. 40.

⁴⁷⁹ Soziale Sicherheit 1952, S. 114.

Einige Autoren und Gerichte hatten insoweit keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Molitor führte aus, dass die neue verfassungsrechtliche Lage keineswegs zu einer scharfen Trennung von Aufsicht, Verwaltung und Rechtsprechung zwingt. In Deutschland sei diese Funktionsteilung nirgends uneingeschränkt, sondern immer nur in diesem Sinne durchgeführt worden, dass das Kerngebiet jeder der drei Funktionen einem Organ als Hauptaufgabe zugeteilt, Randgebiete aber auch Organen der anderen Gruppe als Nebenaufgabe anvertraut worden seien⁴⁸⁰.

Miesbach stellt unter Hinweis auf die Verbindung der Legislative und Rechtsprechung in Art. 44 GG fest, dass das Grundgesetz nicht gebiete, die drei Gewalten derart scharf und peinlich voneinander zu trennen, dass nicht eine von ihnen nebenbei noch eine anders geartete Tätigkeit ausüben könne. Auch der Amtsrichter habe mindestens soviel mit der Verwaltung zu tun wie mit der Rechtsprechung⁴⁸¹. Auch Maunz sah den Gewaltenteilungsgrundsatz durch die Tätigkeit der Versicherungsämter als nicht verletzt an⁴⁸².

Der württemberg-badische Staatsgerichtshof führte in seiner Entscheidung vom 14. November 1950 aus, dass die Vereinigung von rechtsprechender und verwaltender Tätigkeit der Landesversicherungsämter eine zulässige Ausnahme von dem Grundsatz der Gewaltenteilung im Rahmen des früher Üblichen und Bewährten sei⁴⁸³. Jellinek stellte in der Anmerkung zu diesem Urteil fest, dass der Gewaltenteilungsgrundsatz nur verletzt sein kann, wenn das Landesversicherungsamt die gleiche Sache als Verwaltungsbehörde und als Gericht bearbeiten würde⁴⁸⁴.

Zahlreiche Stimmen sahen jedoch den Grundsatz der Gewaltenteilung als verletzt an. Das Oberverwaltungsgericht Münster in seinem Urteil vom 19. Oktober 1950 merkte an, dass der Grundsatz der Gewaltenteilung bei den Spruchkammern der Obergesundheitsämter nicht gewahrt sei, da die Obergesundheitsämter die Geschäfte der Reichsversicherung als höhere Spruch-, Beschluss- und Aufsichtsbehörden wahrnehmen würden. Die Spruchkammern seien Teile und Organe

⁴⁸⁰ Vgl. Kurzprotokolle Nr. 89/103 der Ausschüsse für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, Nachweis bei *Wissing*, 40 Jahre Sozialgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz, In: *Wissing/Umbach* (Hrsg.) 40 Jahre Landessozialgerichtsbarkeit, Festschrift zum 40jährigen Bestehen der Sozialgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz, 1994, S. 1 ff., S. 7.

⁴⁸¹ Vgl. *Miesbach*, Deutsche Versicherungswirtschaft 1951, S. 229.

⁴⁸² Vgl. *Maunz*, Die oberste sozialrechtliche Gerichtsbarkeit nach dem Bonner Grundgesetz, Die Versicherungswissenschaft 1950, S. 114 ff., S. 118, s.o.

⁴⁸³ Entscheidung des württemberg-badischen Staatsgerichtshofs, Urteil vom 14.11.1950 = DÖV 1951, S. 248 ff., S. 253.

⁴⁸⁴ *Jellinek*, Anmerkung zur Entscheidung des württemberg-badischen Staatsgerichtshofs, Urteil vom 14.11.1950, DÖV 1951, S. 253 f., S. 254.

einer Verwaltungsbehörde. Außerdem sei der Leiter der höheren Landesbehörde zugleich Vorsitzender des Obergewaltungsamts⁴⁸⁵.

Ein Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz sah Brackmann darin, dass die Gefahr des „Richters in eigener Sache“ bestehe⁴⁸⁶. Der für die Rechtsprechung Verantwortliche könne in die Situation kommen über eine von ihm selbst getroffene Verwaltungsmaßnahme zu entscheiden. Im Interesse der Betroffenen der Sozialverwaltung müsse, so Nipperdey, die Rechtmäßigkeit der Verwaltungshandlung von einem unabhängigen Gericht nachprüfbar sein⁴⁸⁷.

Müller hatte zwar hinsichtlich der äußeren Verbindung von verwaltender und rechtsprechender Tätigkeit im Rahmen der gleichen Behördenorganisation keine grundsätzlichen Bedenken. Diese Verbindung dürfe jedoch nicht so weit gehen, dass die gleichen Persönlichkeiten in denselben sachlichen Bereichen verwalten und judizieren, zumal wenn sie dabei zur Rechtsprechung berufen sein würden über die Wirksamkeit von Entscheidungen, die sie selbst zuvor verwaltungsmäßig erlassen hätten. Demnach sei es unbestritten, dass wenigstens die Spruch- und Beschlussausschüsse bei den Versicherungsämtern nicht den Voraussetzungen entsprächen, die in Bezug auf die Notwendigkeit einer reinlichen Gewaltenteilung gefordert werden müssten⁴⁸⁸.

bb. Richterliche Unabhängigkeit

Das Obergewaltungsgericht Münster führte aus, dass der Vorsitz in der Spruchkammer durch ein Mitglied des Obergewaltungsamts geführt werde, d.h. einen Verwaltungsbeamten, der nicht die richterliche Unabhängigkeit besitze⁴⁸⁹. Auch Teutsch sah den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit als verletzt an, da Verwaltungsbeamte jederzeit ihres Amtes enthoben werden oder in ein anderes Amt bzw. in den Ruhestand versetzt werden könnten⁴⁹⁰.

4. Zusammenfassung

Anfänglich wurde zwar von der wohl herrschenden Meinung vertreten, dass es eindeutige Absicht des Verfassungsgebers war, die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit

⁴⁸⁵ Vgl. Entscheidung des OVG Münster, Urteil von 19.10.1950 = DÖV 1951, S. 136 ff., S. 137.

⁴⁸⁶ Vgl. Brackmann, Gedanken zur Neuordnung des Verfahrens in der Sozialversicherung, Die Sozialversicherung 1950, S.198 ff., 198.

⁴⁸⁷ Vgl. Kurzprotokolle Nr. 89/103 der Ausschüsse für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages, Nachweis bei Wissing, 40 Jahre Sozialgerichtsbarkeit in Rheinland-Pflaz, In: Wissing/Umbach (Hrsg.) 40 Jahre Landessozialgerichtsbarkeit, Festschrift zum 40jährigen Bestehen der Sozialgerichtsbarkeit in Rheinland-Pflaz, 1994, S. 1 ff., S. 7.

⁴⁸⁸ Vgl. Müller, Sind die Spruch- und Beschlussbehörden der Sozialversicherung als Verwaltungsgerichte anzusehen?, RdA 1951, S. 295 ff., S. 299.

⁴⁸⁹ Vgl. Entscheidung des OVG Münster, Urteil von 19.10.1950 = DÖV 1951, S. 136 ff., S. 137.

⁴⁹⁰ Vgl. Teutsch, Die Sozialgerichtsbarkeit und die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit, DÖV 1950, S. 168 ff., S. 169.

zusammenzulegen⁴⁹¹. Zwischen 1949 und 1951 änderte sich jedoch wegen der verfassungsrechtlichen Vorgaben und aus politischen und sachlichen Gründen diese Meinung.

Mit Ablehnung des Antrags der SPD-Fraktion am 24. Oktober 1951 in der 170. Sitzung des Bundestages hatte sich endgültig die Auffassung durchgesetzt, die eine Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit für nicht zweckmäßig hielt, zumal der Wortlaut des Art. 96 GG a.F. der Zusammenlegung nicht entgegenstünde. Diese mittlere Position erachtete auch eine Trennung der Rechtsprechungsfunktion des Reichsversicherungsamts von den übrigen Tätigkeiten als notwendig; sie verzichtete auf die Einheitsversicherung und damit verbundene Reformen.

⁴⁹¹ Vgl. *Holtkotten*, in: *Dolzer/Vogel/Graßhof*, BK, Erstbearbeitung, Art. 96 a.F. I u. II A.; *Weidner*, Zur Rechtssprechung des Bundessozialgerichts JZ 1959, S. 698 ff., S. 699.

III. Das Sozialgerichtsgesetz vom 3. September 1953 und seine Ausführung durch das bayerische Landesrecht

1. Allgemeines

Das Sozialgerichtsgesetz vom 3. September 1953 regelte sowohl die Gerichtsverfassung (erster Teil) als auch das Verfahren (zweiter Teil). Der erste Teil gliederte sich in die Abschnitte Gerichtsbarkeit und Richteramt, Sozialgerichte, Landessozialgerichte, Bundessozialgerichte, Rechtsweg und Zuständigkeit. Im Verfahrensteil waren gemeinsame Verfahrensvorschriften, Rechtsmittel, Wiederaufnahme des Verfahrens und besondere Verfahrensvorschriften, Kosten und Vollstreckung geregelt.

2. Neuerungen

a. Eigenständige Gerichtsbarkeit

§ 1 SGG sah vor, dass die Sozialgerichtsbarkeit durch unabhängige, von den Verwaltungsbehörden getrennte, besondere Verwaltungsgerichte ausgeübt wird.

Damit wurde erstmals der Begriff der Gerichtsbarkeit verwendet und nicht mehr die Begrifflichkeiten Spruch- und Beschlussbehörde der Reichsversicherungsordnung gebraucht. Die Gerichte wurden demnach als Organe der Rechtsprechung gesehen, die weder Aufsichts- noch Verwaltungsaufgaben innehaben durften⁴⁹². Durch Bezeichnung als besondere Verwaltungsgerichte wurde klargestellt, dass es sich um Verwaltungsgerichte im weiteren Sinne handele und dass gleichzeitig die Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichte in Angelegenheiten, die den Sozialgerichten zugewiesen wurden, ausgeschlossen war. Dadurch sollten die bereits aufgezeigten Unsicherheiten, die zuvor in der Rechtsprechung nach Wiedererrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bestanden hatten, beseitigt werden.

b. Dreistufiger Rechtszug

In § 2 SGG war ein dreistufiger Gerichtsaufbau der Sozialgerichtsbarkeit vorgeschrieben. Die Sozialgerichte und Landessozialgerichte waren als erste und zweite Instanz den Ländern, das Bundessozialgericht dem Bund zugeordnet. Sozialgerichte und Landessozialgerichte wurden Tatsachengerichte, das Bundessozialgericht Revisionsinstanz. Vor Erhebung der Klage waren Verwaltungsakte gemäß § 78 SGG in den gesetzlich vorgesehenen Fällen in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Die

⁴⁹² Vgl. Begründung zum Entwurf eines Sozialgerichtsgesetz, BT- Drucks. 1/4225, S. 14.

Sozialgerichte entschieden gemäß § 8 SGG grundsätzlich im ersten Rechtszug über alle Streitigkeiten, für die der Rechtsweg vor den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit offen stand. Die Landessozialgerichte entschieden gemäß §§ 29, 143 SGG im zweiten Rechtszug über die Berufung gegen Urteile der Sozialgerichte sowie über die Beschwerden gegen andere Entscheidungen der Sozialgerichte. In bestimmten Fällen war die Berufung ausgeschlossen, so etwa wenn die Berufung den Beginn oder das Ende der Rente oder nur die Rente für bereits abgelaufene Zeiträume betraf.

Das Bundessozialgericht war zuständig für das Rechtsmittel der Revision gegen das Urteil des Landessozialgerichts, §§ 39, 160 SGG. Die Revision war in der ursprünglichen Fassung des Sozialgerichtsgesetzes nur zulässig, wenn das Landessozialgericht diese zugelassen hatte, ein wesentlicher Mangel des Verfahrens gerügt wurde oder wenn bei der Beurteilung des ursächlichen Zusammenhangs, einer Gesundheitsstörung oder des Todes mit einem Arbeitsunfall oder einer Berufskrankheit oder einer Schädigung im Sinne des Bundesversorgungsgesetzes das Gesetz verletzt war.

Die unterschiedliche Ausgestaltung des Instanzenzugs für die einzelnen Versicherungszweige durch die Reichsversicherungsordnung, nach der nur im Spruchverfahren bei Streitigkeiten der Krankenversicherung ein dreistufiger Instanzenzug vorgesehen war, wurde somit beseitigt und ein einheitlicher Instanzenzug geschaffen.

Die Zuständigkeit der Sozialgerichte wurde gemäß der Generalklausel des § 51 SGG auf öffentlich-rechtliche Streitigkeiten in Angelegenheiten der Sozialversicherung einschließlich des Kassenarztrechts, der Arbeitslosenversicherung und der übrigen Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sowie der Kriegsopferversorgung erstreckt. Die Fürsorge, die Kriegsopferversorgung und der Lastenausgleich wurden den allgemeinen Verwaltungsgerichten zugewiesen.

Das Rechtsmittel des Rekurses, das nach der Reichsversicherungsordnung in Sachen der Unfallversicherung eingelegt werden konnte, wurde vollständig beseitigt.

c. Sitz des Bundessozialgerichts

Gemäß § 38 SGG wurde der Sitz des Bundessozialgerichts nach Kassel gelegt. In Kassel befand sich damals auch der Sitz des Bundesarbeitsgerichts.

Kassel als Sitz des Bundessozialgerichts war bereits im Entwurf eines Sozialgerichtsgesetzes vom 25. März 1953⁴⁹³ vorgesehen. In der 280. Sitzung des Bundestages, der zweiten und dritten Lesung des Sozialgerichtsgesetzes vom 3. Juli 1953 wurde einerseits der Antrag gestellt, den Sitz des Bundessozialgerichts nach Mannheim⁴⁹⁴ zu legen, andererseits das Bundessozialgericht in Berlin zu errichten⁴⁹⁵.

Für die beabsichtigte Errichtung des Bundessozialgerichts in Berlin wurde angeführt, dass aufgrund der vorhandenen Räume das Bundessozialgericht in Berlin ohne erheblichen Kostenaufwand eingerichtet werden könnte. Auch befänden sich die Fachbibliotheken, die Universität und der gesamte Aktenbestand des Reichsversicherungsamts in Berlin. Außerdem wäre es wünschenswert, wenn zwischen dem Bundessozialgericht als besonderes Verwaltungsgericht und dem Bundesverwaltungsgericht, seit dem 8. Juni 1953 mit Sitz in Berlin, ein reger Austausch stattfände. Für Berlin sprächen auch politische Gründe. Es gäbe kaum einen Ort in Deutschland, von dem aus die Rechtsprechung so eindringlich in die Zone hinüberwirken könne, in der an die Stelle der sozialen Ordnung und des Rechts Tyrannei und Willkür getreten sei. Es bestünde überdies ein historisches Recht Berlins für die Errichtung des Bundessozialgerichts⁴⁹⁶.

Der Antragsteller Dr. Schmidt (SPD) legte für den Sitz in Mannheim dar, dass Mannheim ein starkes industrielles Zentrum mit einer sehr starken Arbeiterschaft sei und es sehr günstige Verkehrsverhältnisse gäbe. Außerdem könne das Gericht ausgezeichnet untergebracht werden⁴⁹⁷.

Aufgrund des bereits beschlossenen Sitzes des Bundesarbeitsgerichts in Kassel wurde überwiegend gefordert, das Bundessozialgericht in Kassel zu errichten. Es wurde angeführt, dass das Bundesarbeits- und das Bundessozialgericht den gleichen Aufgabenbereich und weitgehend den gleichen Personenkreises hätten⁴⁹⁸. Mit 210 Stimmen gegen 76 für Berlin und 59 für Mannheim wurde der Sitz des Bundessozialgerichts in Kassel am 3. Juli 1953 beschlossen⁴⁹⁹.

⁴⁹³ BT- Drucks. 1/4225.

⁴⁹⁴ Antrag Umdruck Nr. 1044, 280. Sitzung des Bundestages, Stenogr. Bericht, S. 14088.

⁴⁹⁵ Antrag der CDU- Fraktion Umdruck Nr. 1045, 280. Sitzung des Bundestages, Stenogr. Bericht, S. 14088.

⁴⁹⁶ Vgl. Abgeordnete Maxsein (CDU), 280. Sitzung des Bundestages, Stenogr. Bericht, S. 14088.

⁴⁹⁷ Vgl. Abgeordneter Schmidt (SPD), 280. Sitzung des Bundestages, Stenogr. Bericht, S. 14089.

⁴⁹⁸ Vgl. Abgeordnete Sabel (CDU), Richter (SPD), 280. Sitzung des Bundestages, Stenogr. Bericht, S. 14089.

⁴⁹⁹ 280. Sitzung des Bundestages, Stenogr. Bericht, S. 14092.

d. Fachspruchkörper

Gemäß § 10 SGG, § 31 SGG i.V.m. § 40 SGG wurde anknüpfend an die Reichsversicherungsordnung die Bildung von Fachspruchkörpern angeordnet. Bei den Sozialgerichten, den Landessozialgerichten und dem Bundessozialgericht sollten Kammern bzw. Senate für Angelegenheiten der Sozialversicherung, der Arbeitslosenversicherung und Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und der Kriegsopferversorgung sowie zwingend für das Kassenarztrecht gebildet werden. Dies erfolgte laut amtlicher Begründung zum Entwurf eines Sozialgesetzes, um der unterschiedliche Wirkungsweise und dem Aufbau der Streitigkeiten aus den verschiedenen Verwaltungszweigen gerecht zu werden. So könne im Interesse der Beteiligten, d.h. der Versicherten und der Arbeitgeber, den Besonderheiten der einzelnen Träger der Sozialversicherung Rechnung getragen werden⁵⁰⁰.

e. Besetzung der Spruchkörper

Die Kammern der Sozialgerichte wurden mit einem Berufsrichter als Vorsitzenden und zwei Sozialrichtern als Beisitzern besetzt (§ 12 SGG). Dies entsprach der Besetzung der Spruchkörper bei den Versicherungs- und Oberversicherungsämtern vor 1933.

Die Senate der Landessozialgerichte und des Bundessozialgerichts wurden in der Besetzung mit einem Vorsitzenden, zwei weiteren Berufsrichtern und zwei Landessozialrichtern bzw. Bundessozialrichtern tätig (§§ 33, 40 SGG). Die ehrenamtlichen Beisitzer führten gemäß § 3 Abs. 2 SGG in der ursprünglichen Fassung die Amtsbezeichnung Sozial-, Landessozial- bzw. Bundessozialrichter, um ihre Stellung als Richter besonders hervorzuheben⁵⁰¹. Sie entstammten dem Kreis der Versicherten, Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Krankenkassen, Kassenärzte und Kriegsoffer (vgl. § 12 SGG). Mit der Beteiligung der ehrenamtlichen Richter, sollte das Wohl der Versichertengemeinschaft beim Urteilsspruch beachtet und die alltäglichen Erfahrungen aus dem sozialen Bereich der Rechtsprechung dienbar gemacht werden⁵⁰².

Durch die Freistellung der Richter von Verwaltungsaufgaben und ihre Bestellung auf Lebenszeit sollte die volle richterliche Unabhängigkeit gewährleistet sein⁵⁰³.

Dem Änderungsvorschlag des Bundesrats, die Landessozialgerichte mit Kammern in der Zusammensetzung von einem Berufsrichter und zwei Laienrichtern zu besetzen, folgte

⁵⁰⁰ Vgl. BT- Drucks. 1/4225, S. 16.

⁵⁰¹ Vgl. Begründung zu BT- Drucks. 1/4225, S. 14.

⁵⁰² Vgl. Storch, Bundesminister für Arbeit, 262. Sitzung des Deutschen Bundestages, Stenogr. Bericht, S. 12765.

⁵⁰³ Vgl. Begründung zum Entwurf eines Sozialgerichtsgesetz, BT- Drucks. 1/4225, S. 14.

der Bundestag nicht. Der Bundesrat hatte seinen Änderungsvorschlag damit begründet, dass die Sozialgerichtsbarkeit aufbau- und bewertungsmäßig nicht den allgemeinen Verwaltungsgerichten, sondern den Arbeitsgerichten anzugleichen sei. Eine Parallele mit den allgemeinen Verwaltungsgerichten würde die Errichtung einer weiteren kostenspieligen und in diesem Umfang durch die Sache nicht gebotenen Gerichtsorganisation bedeuten. Es bestünde überdies die Gefahr, dass für die Arbeitsgerichtsbarkeit keine qualifizierten, erfahrenen Berufsrichter gewonnen werden könnten, da die Aussichten für das Vorankommen bei der Sozialgerichtsbarkeit ungleich besser wären⁵⁰⁴.

Für den Bundestag war für die Einrichtung von Senaten bei den Landessozialgerichten ausschlaggebend, dass die Entscheidungen des Landessozialgerichts in erheblichem Umfang endgültig sein würden, da die Revision grundsätzlich nur nach ausdrücklicher Zulassung durch das Landessozialgericht möglich gewesen sei. Auch seien diese Entscheidungen für die meist in dürftigen Verhältnissen lebenden Versicherungsberechtigten von weitreichender Bedeutung⁵⁰⁵.

Die Besetzung der Gerichte mit ehrenamtlichen Richtern stand auch im Vordergrund der Diskussion in der ersten Lesung des Entwurfs eines Sozialgerichtsgesetzes⁵⁰⁶. Die Anzahl der ehrenamtlichen Richter wurde auch in der 280. Sitzung des Bundestages vom 3. Juli 1953 beraten. Der Änderungsantrag der SPD-Fraktion, die Landessozialgerichte mit vier ehrenamtlichen Richtern zu besetzen, wurde jedoch nicht angenommen⁵⁰⁷.

3. Übertragung der Streitsachen

Gemäß § 213 bis § 215 SGG i.d.F. vom 3. September 1953 wurden die Streitsachen von den bisherigen Rechtssprechungsorganen auf die Sozialgerichtsbarkeit übertragen.

Die anhängigen Sachen bei den Geschäftsausschüssen nach dem Reichsknappschaftsgesetz, den Spruchausschüssen nach dem Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und den Beschwerdeausschüssen der Kriegsopferversorgung gingen auf die für das Vorverfahren zuständigen Stellen über (§ 215 Abs. 1 SGG). Die rechtsprechende Tätigkeit der Versicherungsämter, Oerversicherungsämter und der Versorgungsgerichte fiel weg (§ 213 Abs. 2 SGG) und die bei ihnen rechtshängigen Sachen gingen auf die Sozialgerichte über (§ 215 Abs. 2 SGG).

⁵⁰⁴ Vgl. Anlage 2, Vorschlag Nr. 10, BT- Drucks. 1/4225, S.21 f.

⁵⁰⁵ Vgl. Begründung zu BT- Drucks. 1/4225, S. 14.

⁵⁰⁶ Die DP widersprach der Verwendung von Laien als Berufsrichter, Stenogr. Berichte, S. 12767; die KPD forderte die verstärkte Beteiligung von Laien, Stenogr. Berichte, S. 12767.

⁵⁰⁷ 280. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 3.7.1953, Stenogr. Bericht, S. 14083 f.

Eine nachträgliche Anfechtung ergangener Entscheidungen wurde in § 214 SGG teilweise zugelassen. Dies galt jedoch nicht für das Land Bayern und das frühere Land Württemberg-Baden, da dort die Landesversicherungsämter die Spruchfähigkeit des früheren Reichsversicherungsamts und des früheren Reichsversorgungsgerichts übernommen hatten. Für die anderen Bundesländer bestand jedoch die Notwendigkeit, die Anfechtung der seit 8. Mai 1945 ergangenen Entscheidungen der Obergesicherungsämter und der Versorgungsgerichte zuzulassen. Seit Stilllegung des Reichsversicherungsamts und des Reichsversorgungsgerichts konnten gegen die Entscheidungen der Obergesicherungsämter und in der französischen Zone auch die Entscheidungen der Versorgungsgerichte keine Rechtsmittel mehr eingelegt werden bzw. wurde über diese nicht entschieden.

In § 214 Abs.1 Nr.1 SGG wurde, wie nach bisherigem Recht, die Überprüfung auch in tatsächlicher Beziehung durch die Berufung in der Unfallversicherung und in der Kriegsoferversorgung, soweit der ursächliche Zusammenhang betroffen war, zugelassen. In Rentenversicherungsangelegenheiten gab es nur die Möglichkeit der Revision entsprechend §§ 1696, 1697 Nr. 1 RVO (§ 214 Abs. 1 Nr. 2 SGG).

Auch die bei den Verwaltungsgerichten, die ihre Zuständigkeit teilweise angenommen hatten, anhängigen Verfahren wurden auf die Sozialgerichte gemäß § 215 Abs. 6 bis 9 SGG übertragen.

4. Würdigung

Das Sozialgerichtsgesetz vom 3. September 1953 zeichnet sich dadurch aus, dass es sowohl an das bis 1945 geltende Recht anknüpfte als auch wesentliche Neuerungen einführt.

Die Beteiligung früherer Mitglieder des Reichsversicherungsamts an der Ausarbeitung des Referentenentwurfs zum Sozialgerichtsgesetz durch die Bundesregierung hatte dazu geführt, dass bis 1945 geltendes Recht übernommen wurde. Dazu zählten wichtige Verfahrensgrundsätze wie das Amtsermittlungsprinzip und der Grundsatz des rechtlichen Gehörs, aber auch die Zusammensetzung der Gerichte⁵⁰⁸. Die Beteiligung des Laienelements durch die Mitwirkung ehrenamtlicher Beisitzer in sämtlichen Rechtszügen, wie es bei den bisherigen Spruchinstanzen herrschende Übung war, wurde laut Begründung zum Entwurf eines Sozialgerichtsgesetzes bewusst beibehalten⁵⁰⁹. Dabei wurden die Sozialgerichte wie die früheren Versicherungs- und Obergesicherungsämter besetzt. Die Besetzung der Landessozialgerichte und des Bundessozialgerichts

⁵⁰⁸ Vgl. Bogs, 80 Jahre Sozialrechtspflege – 10 Jahre Sozialgerichtsbarkeit, DVBl. 1964, S. 1 ff., S. 4.

⁵⁰⁹ Vgl. Begründung zum Entwurf eines Sozialgerichtsgesetzes, BT- Drucks. 1/4225, S. 14; Vgl. § 3 SGG.

entsprach der des Reichsversicherungsamts. Es wurden bei den Sozialgerichten anstelle von Ausschüssen Kammern und bei den Landessozialgerichten anstelle von Kammern Senate gebildet. Dies ist damit zu erklären, dass das Bundessozialgericht nur Revisionsinstanz war und die Entscheidungen des Landessozialgerichts in erheblichem Umfang endgültig waren, da die Revision an die ausdrückliche Zulassung durch das Landessozialgericht bzw. andere Voraussetzungen geknüpft war.

Auch der Begriff der Sozialgerichtsbarkeit wurde nach historischen Gesichtspunkten als Angelegenheiten der Sozialversicherung einschließlich des Kassenarztrechts, der Arbeitslosenversicherung und der übrigen Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sowie der Kriegsopferversorgung verstanden⁵¹⁰.

Bestimmte Entwicklungstendenzen des sozialgerichtlichen Rechtsschutzes im Kaiserreich, in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus wurden durch das Sozialgerichtsgesetz fortgeführt: Der Rechtszug wurde mit dem Bundessozialgericht als oberste Instanz zentralisiert; Landesgerichte entschieden, abgesehen in den Fällen, in denen die Revision überhaupt ausgeschlossen war, nicht mehr anstelle des obersten Bundesgerichts in letzter Instanz⁵¹¹. Die Zentralisierung des Rechtszugs durch Stilllegung der Landesversicherungsämter war bereits bei den Beratungen zur Reichsversicherungsordnung diskutiert worden und sodann während des Nationalsozialismus durchgeführt worden.

Das Rechtsmittel des Rekurses war im Sozialgerichtsgesetz nicht mehr vorgesehen. Die Abschaffung des Rekurses war bereits in den Entwürfen zur Reichsversicherungsordnung zur Entlastung des Reichsversicherungsamts beabsichtigt gewesen, jedoch wurde um die Verschlechterung des Rechtswegs zu vermeiden an dem bewährten Rechtsmittel des Rekurses in der Reichsversicherungsordnung festgehalten.

Durch das Sozialgerichtsgesetz wurden jedoch auch erhebliche Änderungen gegenüber der Reichsversicherungsordnung vorgenommen. Das Sozialgerichtsgesetz unterschied sich bereits in seinem Aufbau von den Vorgaben der Reichsversicherungsordnung. Während die Reichsversicherungsordnung sowohl materielles Recht als auch

⁵¹⁰ Dr. Maxsein, Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Sozialpolitik vom 27. Juni 1953, Anlage zum Stenogr. Bericht der 280. Sitzung, S. 14160; Storch, Bundesminister für Arbeit, 262. Sitzung des Deutschen Bundestages, Stenogr. Berichte, S. 12765.

⁵¹¹ Vgl. *Christmann/Schönholz*, Die Errichtung des Reichsversicherungsamtes und seine geschichtliche Entwicklung, in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), *Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung*, 1. Auflage, 1984, S. 3 ff., S. 41.

Verfahrensrecht regelte, wurden im Sozialgerichtsgesetz die Gerichtsverfassung und das Verfahren geregelt.

Auch das Grundgesetz setzte der Fortgeltung des bis 1945 geltenden Rechts Grenzen. Der Gewaltenteilungsgrundsatz verlangte die im Sozialgerichtsgesetz vorgenommene strikte Trennung der Sozialgerichte von den Verwaltungsbehörden. Aufgrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes konnten die Bescheide des Versicherungsträgers nicht mehr als erstinstanzliche Entscheidung angesehen werden, vielmehr enthielten diese Verwaltungsakte. Durch das Sozialgerichtsgesetz wurde auch dem im Grundgesetz verankerten Gebot der richterlichen Unabhängigkeit Rechnung getragen, indem die Richter grundsätzlich von Verwaltungsaufgaben freigestellt und auf Lebenszeit bestellt wurden.

Der sozialgerichtliche Rechtsschutz sollte so gestaltet werden, wie er auf anderen Rechtsgebieten bestand. Die Sozialgerichtsbarkeit sollte in ihrem gesamten Aufbau und in ihrem Verfahren gleichwertig neben den ordentlichen, den Verwaltungs-, Finanz- und Arbeitsgerichten stehen⁵¹².

5. Die Ausführung des Sozialgerichtsgesetzes in Bayern

Der Bayerische Landtag beschloss am 18. Dezember 1953 das Gesetz zur Ausführung des Sozialgerichtsgesetzes in Bayern (AGSGG). Das AGSGG wurde am 21. Dezember 1953 ausgefertigt und im Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 27 am 23. Dezember 1953 verkündet⁵¹³. Es trat am 1. Januar 1954 in Kraft und regelte die Organisation der Sozialgerichtsbarkeit in Bayern.

a. Sieben bayerische Sozialgerichte

Bei der Ausführung des Sozialgerichtsgesetzes in Bayern stand die Frage der Gerichtsbezirke und der Sitze der einzelnen Sozialgerichte im Mittelpunkt.

Art. 1 Abs. 1 AGSGG sah Sozialgerichte für die Regierungsbezirke Oberbayern in München, Niederbayern in Landshut, Oberpfalz in Regensburg, Mittelfranken in Nürnberg, Oberfranken in Bayreuth, Unterfranken in Würzburg und Schwaben in Augsburg vor.

⁵¹² Storch, Bundesminister für Arbeit, 262. Sitzung des Deutschen Bundestages, Stenogr. Berichte, S. 12765.

⁵¹³ GVBl. 1953, S.195.

aa. Gesetzesentwurf zur Ausführung des Sozialgerichtsgesetzes der Staatsregierung

Ursprünglich sollten gemäß dem Gesetzesentwurf zur Ausführung des Sozialgerichtsgesetzes der Staatsregierung (SGAG) vom 17. November 1953⁵¹⁴ lediglich fünf Sozialgerichte, in München für den Regierungsbezirk Oberbayern, Landshut für Niederbayern und Oberpfalz, Nürnberg für Oberfranken und Mittelfranken, Würzburg für Unterfranken und Augsburg für Schwaben errichtet werden. Diese Gerichtsbezirke deckten sich mit den Bezirken der früheren Oberversicherungsämter. Man hatte beabsichtigt, es bei dem damaligen Zustand zu belassen⁵¹⁵.

bb. Anträge von Abgeordneten aus der Oberpfalz und aus Oberfranken

Abgeordnete aus der Oberpfalz und aus Oberfranken stellten im November 1953 einen Antrag auf Errichtung eines Sozialgerichts für die Oberpfalz in Regensburg bzw. für Oberfranken in Bayreuth.

Der am 4. November 1953 von den Abgeordneten der Oberpfalz geschlossen gestellte Antrag wurde damit begründet, dass in Regensburg mit den zwölf detachierten Hilfskammern ein völlig ausgelastetes und eingerichtetes Gericht existiere und daraus ein eigenes Sozialgericht geschaffen werden müsse⁵¹⁶.

Für die am 17. November 1953 beantragte Errichtung eines Sozialgerichts in Bayreuth wurden soziale Gründe angeführt⁵¹⁷. Man müsse an das Volk denken und daran, wie man den Menschen draußen helfen könne⁵¹⁸.

cc. Beratung des Ausschusses für Sozialpolitische Angelegenheiten

Im Ausschuss für Sozialpolitische Angelegenheiten setzte sich partei- und regierungsbezirksübergreifend die Ansicht durch, die die Errichtung von sieben Sozialgerichten befürwortete. Der Ausschuss nahm den Antrag, sieben Sozialgerichte zu errichten, am 7. Dezember 1953 mit zwei Gegenstimmen an⁵¹⁹.

Über die Beratung des Ausschusses erstattete der Abgeordnete Weishäupl (SPD) in der 173. Sitzung vom 16. Dezember 1953 des Bayerischen Landtags Bericht:

⁵¹⁴ Beilage 4833.

⁵¹⁵ Vgl. 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953, Stenogr. Bericht, S.401; Begründung zum SGAG, Beilage 4833.

⁵¹⁶ Vgl. Beilage 4768; Fischer (CSU) für die Antragsteller, Berichterstattung Weishäupl über Ausschusssitzung, Sozialpolitische Angelegenheiten, 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S.402.

⁵¹⁷ Vgl. Beilage 4813.

⁵¹⁸ Vgl. Pittroff (SPD, Stimmkreis Bayreuth) für die Antragsteller, Berichterstattung Weishäupl über Ausschusssitzung, in der 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S. 402.

⁵¹⁹ Vgl. Berichterstattung Weishäupl in der 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S.403; Beilage 4899.

Gegen die Anträge auf Errichtung der Sozialgerichte in Regensburg und Bayreuth wandten sich in der Ausschusssitzung Staatssekretär Krehle als Vertreter der Staatsregierung und Regierungsrat Dr. Reichart als Vertreter des Finanzministeriums. Sie führten Kostengründe und die bisher funktionierende Organisation der Rechtsprechung an⁵²⁰. Dr. Schönecker, Abgeordneter des Wahlkreises Mittelfranken, warf der Oberpfalz und Oberfranken Lokalpatriotismus vor⁵²¹. Dem Gesichtspunkt der Mehrkosten wurde entgegengehalten, dass die Kosten für die detachierte Kammern in Bayreuth und Regensburg, die nach Ansicht der Befürworter der fünf Sozialgerichte bestehen bleiben sollten, damit aufgerechnet werden müssten⁵²².

Als Gründe für die Errichtung der zwei weiteren Sozialgerichte wurden soziale Gesichtspunkte, die Gleichstellung von der Oberpfalz und Oberfranken mit den übrigen Regierungsbezirken und deren geographische Lage angeführt.

Der Abgeordnete Dr. Lippert (CSU, Stimmkreis Landshut) legte dar, dass im Mittelpunkt jeder sozialen Ordnung der Mensch stehen müsse. Der Rechtsschutz der Rentenempfänger und Kriegsbeschädigten müsse hinreichend gesichert sein. Dies sei nur der Fall, wenn die Gerichte möglichst ortsnahe seien. Man dürfe nicht durch weite Wege verhindern, dass die Leute von den Rechtsmitteln Gebrauch machen könnten⁵²³. Eine Dezentralisierung der Gerichte, so Weishäupl (SPD, Stimmkreis München), sei für die am Verfahren beteiligte Parteien absolut zweckmäßig⁵²⁴. Die Einheitlichkeit der Rechtsprechung würde durch die Errichtung zwei weiterer Sozialgerichte nicht gefährdet, da die grundsätzlichen Entscheidungen nicht von den Sozialgerichten, sondern von dem Landessozialgericht und Bundessozialgericht gefällt würden⁵²⁵.

Auch Staatssekretär Krehle gestand zu, dass man für Oberfranken ins Feld führen könne, dass die Regierungsbezirke Ober- und Mittelfranken geteilt seien, dass also Oberfranken nicht schlechter behandelt werden dürfe. Das gleiche gelte für Niederbayern und die Oberpfalz⁵²⁶. Der Vertreter der Antragsteller für das Sozialgericht Bayreuth

⁵²⁰ Vgl. Berichterstattung Weishäupl in der 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S.401 f.

⁵²¹ Vgl. Berichterstattung Weishäupl in der 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S.403.

⁵²² Vgl. Hagen (SPD, Wahlkreis Oberbayern), Berichterstattung Weishäupl in der 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S. 402.

⁵²³ Vgl. Berichterstattung Weishäupl in der 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S. 401.

⁵²⁴ Vgl. Berichterstattung Weishäupl in der 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S. 402.

⁵²⁵ Vgl. Berichterstattung Weishäupl in der 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S. 402.

⁵²⁶ Vgl. Berichterstattung Weishäupl in der 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S. 401.

Pittroff (SPD), machte geltend, dass Oberfranken und der Oberpfalz als Grenzland geholfen werden müsse⁵²⁷.

dd. 173. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 16. Dezember 1953

In der 173. Sitzung des Bayerischen Landtags vom 16. Dezember 1953 wurde die Errichtung der sieben Sozialgerichte mehrheitlich beschlossen⁵²⁸.

Die Vertreter der Antragsteller Dr. Fischer (CDU) und Pittkoff (SPD) setzten sich aus regionalen Interessen für die Errichtung des Sozialgerichts Regensburg und Bayreuth ein. Der überwiegende Teil der Abgeordneten schloss sich im Laufe der Landtagssitzung dieser Position an.

Die Abgeordneten aus Mittelfranken Haas (SPD) und Donsberger (CSU) befürworteten hingegen die Errichtung von fünf Sozialgerichten. Sie folgten in ihrer Argumentation dem Vertreter der Staatsregierung Dr. Oechsle, Staatsminister für Arbeit und soziale Fürsorge, der die Gründe der Regierungsvorlage darlegte. Für den Fall, dass der Landtag die Errichtung von sieben Sozialgerichten beschließen sollte, beantragten die Abgeordneten Haas (SPD) und Donsberger (CSU) eine Landesversicherungskammer und eine landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft für Mittelfranken mit Sitz in Nürnberg zu errichten.

(1) Soziale Gründe

Für die Errichtung der Sozialgerichte in Regensburg und Bayreuth wurden, wie bereits in der Sitzung des Ausschusses für Sozialpolitische Angelegenheiten, soziale Gründe angeführt. Es wurde hervorgehoben, dass die Errichtung ortsnaher, peripherer Gerichte im Interesse der Versorgungsberechtigten liege⁵²⁹. Für die Versorgungsberechtigten, die vor allem Rentenempfänger und Kriegsbeschädigte seien, und die Parteivertreter sei ein ortsnäheres, unmittelbarer, schnelleres Verfahren eine wesentliche Erleichterung⁵³⁰.

Auch wurde auf die besondere geographische Lage und die besonderen sozialen Verhältnisse in Oberfranken und der Oberpfalz hingewiesen: Sozialgerichte müssten, so das Mitglied des Sozialpolitischen Ausschusses Stöhr (SPD, Wahlkreis Mittelfranken), dort sein, wo soziale Streitfälle am häufigsten vorkommen. Der Bayerische Wald, der Osten des Landes überhaupt sei ein Gebiet, wo Not und Elend zu Hause seien⁵³¹.

⁵²⁷ Vgl. Berichterstattung Weishäupl in der 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S. 402.

⁵²⁸ 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S.418 f.; Beilage 4932.

⁵²⁹ Vgl. Weishäupl (SPD Stimmkreis Regensburg), 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S.409; Pittroff (SPD), Stenogr. Bericht, S. 412.

⁵³⁰ Vgl. Fischer (CSU, Stimmkreis Regensburg), 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S. 407.

⁵³¹ Vgl. Stöhr (SPD, Wahlkreis Mittelfranken), 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953, Stenogr. Bericht, S. 408.

Oberfranken sei, so Pittroff (SPD), das Gebiet in Bayern mit der dichtesten Industriebesiedlung und die meisten Rechtssuchenden kämen aus der Bevölkerungsgruppe der Versicherten. Dasselbe gelte für die Oberpfalz⁵³².

(2) Detachierte Hilfskammern

Ausgiebig diskutiert wurde auch die Rolle der detachierten Hilfskammern, die bereits in Regensburg und Bayreuth existierten. Die Gegner der Errichtung der weiteren Sozialgerichte führten an, dass durch das Belassen der detachierten Hilfskammern in Regensburg und Bayreuth den örtlichen Bedürfnissen Rechnung getragen werde⁵³³.

Die Befürworter machten geltend, dass die detachierten Hilfskammern nicht ein selbständiges, unabhängiges Sozialgericht zu ersetzen vermögen⁵³⁴. Sie seien vielmehr überlastet⁵³⁵.

(3) Historische Gründe

Die historische Entwicklung der Regierungsbezirke spielte sowohl für die Befürworter als auch die Gegner der sieben Sozialgerichte eine wichtige Rolle. Die Umstrukturierung der Regierungsbezirke in den 30er Jahren hatte auch die Umorganisation der Obergewaltungsämter, der Versorgungsgerichte, der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft und der Landesversicherungsanstalt zur Folge gehabt.

Durch die Verordnung vom 30. Oktober 1931 zum Vollzug des Staatshaushalts zum Zweck der Staatsvereinfachung⁵³⁶ wurde die Regierung von Niederbayern in Landshut aufgelöst und mit der Regierung der Oberpfalz mit Sitz in Regensburg mit Wirkung zum 1. April 1932 vereinigt. Die Obergewaltungsämter Landshut und Regensburg wurden in Landshut mit Wirkung zum April 1932 vereinigt⁵³⁷. Die landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft und die Landesversicherungsanstalten Niederbayern und Oberpfalz wurden ebenfalls vereinigt und als Entschädigung für die Regierungsverlegung zusammen mit dem Versorgungsgericht nach Landshut verlegt⁵³⁸.

Die Regierungen von Mittel- und Oberfranken wurden mit Sitz in Ansbach mit Wirkung zum 1. Januar 1933 zusammengelegt⁵³⁹. Die Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft

⁵³² Vgl. Pittroff (SPD), 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953, Stenogr. Bericht, S. 412.

⁵³³ Vgl. Oechsle, Staatsminister, 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953, Stenogr. Bericht, S. 411.

⁵³⁴ Vgl. Weishäupl (SPD, Stimmkreis München), 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953, Stenogr. Bericht, S. 409.

⁵³⁵ Vgl. Fischer (CSU, Stimmkreis Regensburg), Antragsteller für Sozialgericht Regensburg, 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953, Stenogr. Bericht, S. 407.

⁵³⁶ § 46 der Verordnung, GVBl. 1931, S. 309 ff., 317.

⁵³⁷ Verordnung vom 21. März 1932 zur Ausführung des § 46 Abs. 2 der Verordnung des Staatshaushalts vom 30. Oktober 1931 (Staatsanzeiger Nr. 69, Nachweis bei LVersA 86);

⁵³⁸ Vgl. § 47 der Verordnung, GVBl. 1931, S. 318; Fischer (CSU), 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953, Stenogr. Bericht, S. 406.

⁵³⁹ Vgl. Köhler, in: *Nawiasky/Schweiger/Knöpfle*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Auflage, Stand: Juli 2005, Art. 185, Rdnr. 1.

und die Landesversicherungsanstalten für Mittel- und Oberfranken wurden ebenfalls mit dem Sitz in Bayreuth zusammengelegt. Nürnberg erhielt das Oberversicherungsamt für Ober- und Mittelfranken⁵⁴⁰.

Die Zusammenlegung der Regierungsbezirke Niederbayern, Oberpfalz, Mittel- und Oberfranken wurde durch Art. 185 der Bayerischen Verfassung und das Gesetz Nr. 123 vom 20. April 1948 aufgehoben⁵⁴¹.

Art. 1 des Gesetzes Nr. 123 zur Wiederherstellung der Kreise Niederbayern, Oberpfalz, Oberfranken und Mittelfranken vom 20. April 1948⁵⁴² stellte die Eigenständigkeit der Kreise Niederbayern und Oberfranken mit ihren Regierungssitzen Landshut und Bayreuth wieder her. Der Umzug erfolgte für Oberfranken 1949, für Niederbayern stufenweise bis 1958⁵⁴³.

Aufgrund der Wiederherstellung der ursprünglichen Regierungsbezirke wurde in der 173. Sitzung des Bayerischen Landtags gefordert, auch die damals vorgenommene Umstrukturierung des Versorgungsgerichts, der Landesversicherungsanstalt und der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft rückgängig zu machen.

Der Abgeordnete Fischer (CSU) forderte, dass zum Ausgleich mindestens bezüglich des Sozialgerichts der alte Zustand wiederhergestellt werden müsse⁵⁴⁴. Die Abgeordneten Mittelfrankens sowie der Stadtrat Nürnberg⁵⁴⁵ machten geltend, dass bei einer Organisationsänderung der Regierungen auch die Landesversicherungskammer und die landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft in Bayreuth geteilt werden müssten und der Zustand, der vor Zusammenlegung beider Regierungsbezirke bestanden habe, wiederhergestellt werden müsse. Mittelfranken sei ebenso wie die anderen Regierungsbezirke zu berücksichtigen⁵⁴⁶.

Dem wurde entgegengehalten, dass die Landesversicherungsanstalten nicht mit den Sozialgerichten verglichen werden könnten. In den Angelegenheiten, die zur

⁵⁴⁰ Vgl. Donsberger (CSU, Wahlkreis Mittelfranken), 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S.413; Verordnung zur Ausführung des § 46 Abs. 2 der Verordnung des Staatshaushalts vom 30. Oktober 1931 (GVBl. 1932, S. 433).

⁵⁴¹ Der Rat der Stadt Landshut hatte in der 22. Sitzung des Verfassungsausschusses am 26. August 1946 beantragt, die alten Regierungsbezirke mit ihren Regierungssitzen wiederherzustellen. Diesem Antrag schloss sich Pittroff (SPD) für Oberfranken an (Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses II, S. 477 f.); den Anträgen war zunächst der Verfassungsausschuss, dann das Plenum gefolgt (Vgl. Köhler, in: *Nawiasky/Schweiger/Knöpfle*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Auflage, Stand: Juli 2005, Art. 185, Rdnr. 1).

⁵⁴² GVBl. 1948, S. 79.

⁵⁴³ Vgl. *Schweiger*, in: *Nawiasky/Schweiger/Knöpfle*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Auflage, Stand: Juli 2005, Art. 9, Rdnr. 5; *Köhler*, in: *Nawiasky/Schweiger/Knöpfle*, Art. 185, Rdnr. 1.

⁵⁴⁴ Vgl. Fischer (CSU), 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S. 406.

⁵⁴⁵ Schreiben an das Ministerium für Arbeit und soziale Fürsorge, auf das Oechsle in der 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953 Bezug nahm (Stenogr. Bericht, S. 405).

⁵⁴⁶ Vgl. Haas (SPD), 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S. 405 f.; Donsberger (CSU), 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953, Stenogr. Bericht, S. 413 f.

Zuständigkeit der Landesversicherungsanstalten und der Berufsgenossenschaften gehörten, habe der Versicherte jederzeit die Möglichkeit, bei der unteren Verwaltungsbehörde seinen Antrag zu stellen. Eine Ortsnähe sei somit gegeben⁵⁴⁷.

(4) Kosten

Als Argument gegen die Errichtung der zwei weiteren Sozialgerichte wurden auch Kostengründe sowie die bewährte Rechtsprechung durch die Oboersicherungssämter angeführt.

Dr. Oechsle, Staatsminister für Arbeit und soziale Fürsorge, wies darauf hin, dass lediglich die Errichtung von fünf Sozialgerichten wegen des Prinzips der Sparsamkeit geboten sei. Die sozialen Interessen seien gewahrt, da auch die bisherigen fünf Oboersicherungssämter soziales Recht gesprochen hätten. Die detachierten Kammern und die über ganz Bayern verstreuten Gerichtstage, hätten die Rechtsprechung ortsnäher gemacht⁵⁴⁸.

ee. 35. Sitzung des Bayerischen Senats am 18. Dezember 1953

Der Bayerische Senat erhob durch Beschluss vom 18. Dezember 1953 Einwendungen gegen das AGSGG. Unter anderem wand er sich gegen die Errichtung der sieben Sozialgerichte⁵⁴⁹.

Vorherrschende Meinung im Senat war, dass die Erhöhung des Personal- und Sachbedarfs durch die Errichtung der zwei weiteren Sozialgerichte nicht mit der Finanzlage und der gewollten Verwaltungsvereinfachung vereinbar sei. Es sollten mehr Kammern und Richter eingesetzt werden⁵⁵⁰.

Der Bayerische Landtag beschloss in der 175. Sitzung am 18. Dezember 1953 den Einwendungen des Bayerischen Senats nicht stattzugeben⁵⁵¹.

b. Bayerisches Landessozialgericht

Die Errichtung der Landessozialgerichte wurde durch § 28 Abs.1 Satz 2 SGG angeordnet. Art. 4 AGSGG sah die Errichtung eines Landessozialgerichts mit Sitz in München als Bayerisches Landessozialgericht vor.

⁵⁴⁷ Vgl. Strenkert (CSU Stimmkreis Kempten), 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953, Stenogr. Bericht, S. 414.

⁵⁴⁸ Vgl. Oechsle, 173. Sitzung des Landtages vom 16.12.1953; Stenogr. Bericht, S. 410.

⁵⁴⁹ Vgl. Anlage, S. 417; 35. Sitzung vom 18.12.1953, Stenogr. Bericht, S. 789.

⁵⁵⁰ Vgl. Anlage 536, S. 417; Meinzolt, 35. Sitzung vom 18.12.1953, Stenogr. Bericht, S. 784.

⁵⁵¹ Vgl. 175. Sitzung vom 18. 12.1953, Stenogr. Bericht, S. 486.

Die beim Bayerischen Landesversicherungsamt rechtshängigen Sachen gingen ab 1. Januar 1954 auf das Bayerische Landessozialgericht über (§ 215 Abs. 3 SGG).

Gemäß Art. 9 AGSGG wurde der Präsident des bisherigen Bayerischen Landesversicherungsamts Präsident des Bayerischen Landessozialgerichts, der Vizepräsident des Bayerischen Landesversicherungsamts sein ständiger Vertreter.

Die hauptamtlich bei den Versicherungsbehörden tätigen Personen wurden zu den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit übernommen. Gemäß § 207 Abs. 1 SGG i.V.m. Art. 9 Abs. 2 Nr. 1 AGSGG wurden die Senatspräsidenten beim Bayerischen Landesversicherungsamt Vorsitzende der Senate des Landessozialgerichts, die ständigen Mitglieder des Bayerischen Landesversicherungsamts Berufsrichter des Landessozialgerichts (Art. 9 Abs. 2 Nr. 2 AGSGG), die Kammervorsitzenden eines Oberversicherungsamts Kammervorsitzende der Sozialgerichte (Art. 9 Abs. 2 Nr. 3 AGSGG).

Das Bayerische Aufgabenübertragungsgesetz zum Sozialgerichtsgesetz (AÜGSGG) vom 21. Dezember 1953⁵⁵² verteilte die nicht judikativen Aufgaben und Befugnisse des Bayerischen Landesversicherungsamts, seines Präsidenten sowie der Oberversicherungsämter und ihrer Vorsitzenden auf das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und soziale Fürsorge (Art. 2, 3 Abs. 1 AÜGSGG), die Oberversicherungsämter München und Nürnberg (Art. 2 Abs. 2 AÜGSGG) und die Regierungspräsidenten (Art. 4 AÜGSGG).

⁵⁵² Beschlossen vom Bayerischen Landtag in der 174. Sitzung am 17.12.1953, Stenogr. Bericht, S. 424; GVBl 1953, S. 196.

F) Fortbestand einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit?

I. Fachliche Anerkennung der Sozialgerichtsbarkeit

Anlässlich des 100jährigen Bestehens der sozialgerichtlichen Rechtsprechung wurde 1984 die im Kontext wechselhafter Geschichte ungebrochene Kontinuität der sozialrechtlichen Rechtsprechung gelobt. Die Rechtsprechung sei, erfüllt vom sozialen Schutzprinzip, vielfach ihrer Zeit vorausgeeilt, habe neuen Gedanken zum Durchbruch verholfen, habe den Gesetzgeber begleitet und notfalls korrigiert⁵⁵³.

Auch die Sozialgerichtsbarkeit in ihrer heutigen Gestalt, insbesondere das Bundessozialgericht, wurde bereits zehn Jahre nach ihrem Bestehen⁵⁵⁴, später anlässlich des 25-jährigen⁵⁵⁵ und 50-jährigen Bestehens⁵⁵⁶, in Wissenschaft und Politik fachlich anerkannt, wegen ihrer Effizienz gelobt; der höchstrichterlichen Rechtsprechung wurde ein hohes Niveau bescheinigt.

Das Bundessozialgericht sei nach 25-jähriger Tätigkeit aus dem Schatten des Reichsversicherungsamts herausgetreten und sei selbständig und in sich gefestigt. Die großen Schwierigkeiten des zersplitterten materiellen Rechts und seiner uneinheitlichen Handhabung in den ersten Jahren habe es überwunden⁵⁵⁷.

Besonderer Verdienst der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts in prozessualen Fragen in den ersten 25 Jahren sei es, dass es die Eigenständigkeit des Sozialgerichtsgesetzes ebenso wie seine Eingebundenheit in den verfahrensrechtlichen Kontext aller besonderen Verfahrensordnungen bis in die Zivilprozessordnung hinein bewahrt und weiter ausgebaut habe⁵⁵⁸.

⁵⁵³ Vgl. *Wannagat*, Vorwort, in: Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung, Festgabe aus Anlass des 100jährigen Bestehens der sozialgerichtlichen Rechtsprechung, 1984, S. V ff., S.V.

⁵⁵⁴ Vgl. *Blank*, Zehn Jahre Bundesarbeitsgericht und Bundessozialgericht, DRiZ 1964, S.416; *Arndt*, 10 Jahre Bundesarbeitsgericht und Bundessozialgericht, NJW 1964, S. 2147; *Bogs*, 80 Jahre Sozialrechtspflege – 10 Jahre Sozialgerichtsbarkeit, DVBl. 1964, S. 1 ff., S. 7; *Sautter*, Zehn Jahre Bundessozialgericht, DRiZ 1964, S. 329 ff., S. 330.

⁵⁵⁵ Vgl. *Rohwer-Kahlmann*, 25 Jahre neugeordnete Sozialgerichtsbarkeit, ZSR 1979, S. 197 ff., S. 207; *Heinze*, Das sozialgerichtliche Verfahren und die anderen Prozessordnungen, SGB 1979, S. 188 ff., S. 188; *Stolleis*, Bundessozialgericht, 1979, S. 25 ff., S. 50.

⁵⁵⁶ Vgl. *Roller*, Abschied von der Sozialgerichtsbarkeit? - Zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit- in: DRiZ 2004, S.53 ff., S. 55; *Roller*, Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit - zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit, VSSR 2004, S.131 ff., S. 146.

⁵⁵⁷ Vgl. *Stolleis*, Bundessozialgericht 1979, S. 25 ff., S. 50.

⁵⁵⁸ Vgl. *Heinze*, Das sozialgerichtliche Verfahren und die anderen Prozessordnungen, SGB 1979, S. 188 ff., S. 189.

Gelobt wurde auch, dass das Bundessozialgericht in zahlreichen Judikaten seiner Aufgabe nachgekommen sei, Inhalt, Rang und Legitimation des verfassungsrechtlichen Sozialstaatsprinzips zu bestimmen⁵⁵⁹.

Anlässlich des 50jährigen Bestehens des Bundessozialgerichts wurde dem Bundessozialgericht bestätigt, dass es das erforderliche Vertrauen der Rechtsschutzsuchenden durch einen schnelleren und effizienten Rechtsschutz erworben und bewahrt habe. Die Berufsrichterinnen und Berufsrichter sowie die ehrenamtlichen Richterinnen und Richter des Gerichts hätten im Rahmen der Verfassung und der Gesetze durch ihre Rechtsprechung den Rechtsstaat gesichert und fortgebildet⁵⁶⁰.

Auch auf Landesebene wurde den Sozialgerichten bestätigt, dass sie auf eine erfolgreiche Rechtsprechung zum Wohle des Bürgers und des sozialen Rechtsstaates zurückblicken könnten⁵⁶¹.

II. Reformbestrebungen

Trotz überwiegender fachlicher Anerkennung der Sozialgerichtsbarkeit besteht jedoch seit Verabschiedung des Sozialgerichtsgesetzes im Jahre 1953 eine immer wieder aufkommende Diskussion um die Sozialgerichtsbarkeit. Dabei werden vor allem zwei Ansätze verfolgt: Einerseits wird die Möglichkeit diskutiert, eine gemeinsame Prozessordnung für alle Gerichtsbarkeiten oder eine gemeinsame Verwaltungsprozessordnung für die Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit zu schaffen. Andererseits wird vorgeschlagen, sämtliche bzw. die öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten und die Arbeitsgerichtsbarkeit mit der ordentlichen Gerichtsbarkeit zusammenzulegen, also die eigenständige Sozialgerichtsbarkeit abzuschaffen.

Im Folgenden sollen sowohl Reformbestrebungen in der Vergangenheit als auch gegenwärtige Bestrebungen aufgezeigt und kritisch gewürdigt werden.

⁵⁵⁹ Vgl. *Pitschas*, Reform des sozialgerichtlichen Verfahrens, Zur Integration von Sozial- und allgemeiner Verwaltungsgerichtsbarkeit, SGB 1999, S. 385 ff., S. 386.

⁵⁶⁰ Vorwort der Herausgeber, in: *von Wulffen/Krasney* (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundessozialgericht, 1. Auflage, 2004, S. V f., S. V; *von Wulffen* im Jahrespressegespräch 2004, Nachweis bei: *Fehmel*, Hintergrund, NJW 2004, Heft 11, S. XVI.

⁵⁶¹ Die Präsidenten der Landessozialgerichte sowie Herausgeber, Redaktion und Verlag der Zeitschrift „Die Sozialgerichtsbarkeit“, Zum Geleit, SGB 1979, S. 529; Grußwort des rheinland-pfälzischen Justizministers Peter Caesar für die Festschrift zum 40jährigen Bestehen der Landessozialgerichtsbarkeit, in: *Wissing/Umbach* (Hrsg.), 40 Jahre Landessozialgerichtsbarkeit, Festschrift zum 40jährigen Bestehen der Sozialgerichtsbarkeit in Rheinland-Pfalz, 1994, S. V f., S. V; *Eichenhofer*, 50 Jahre Sozialgerichtsbarkeit in Baden-Württemberg, SGB 2004, S. 516 ff. S. 516 f.; Bayerisches Landessozialgericht. 25 Jahre Sozialgerichtsbarkeit in Bayern, Festschrift, 1979, S. 1 ff.; Bayerisches Landessozialgericht 50 Jahre Sozialgerichtsbarkeit in Bayern, 2004, S. 1 ff.; *Jörg/Wolf/Göppel/Künzel*, 25 Jahre Sozialgerichtsbarkeit in Bayern, in: SGB 1979, S. 534 ff.

1. Reformansätze in der Vergangenheit

a. Einheitliche Verfahrensordnung

Von Ende der 50er Jahre bis zum Jahre 1985 stand die Einführung einer einheitlichen Verfahrensordnung, zunächst für alle Gerichtsbarkeiten dann für die öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im Vordergrund der Diskussion.

aa. Einheitliche Verfahrensordnung für alle Gerichtsbarkeiten

Bereits kurz nach Inkrafttreten des Sozialgerichtsgesetzes und während der Beratungen zur Verwaltungsgerichts- und Finanzgerichtsordnung, wurde aufgrund der Rechtszersplitterung eine Vereinheitlichung der Gerichtsbarkeiten gefordert. Dabei sollte insbesondere eine einheitliche Verfahrensordnung für alle Gerichtsbarkeiten geschaffen werden⁵⁶².

Eine einheitliche Verfahrensordnung für alle Gerichtsbarkeiten befürworteten auch der Deutsche Anwaltsverein⁵⁶³ und der Deutsche Richterbund⁵⁶⁴. Der Deutsche Anwaltsverein setzte sich im Mai 1954 dafür ein, die Verfahrensordnungen für alle Gerichtsbarkeiten sachlich und im Wortlaut so weit wie möglich einheitlich zu gestalten und die Unterscheidung zwischen Finanzrichter, Sozialrichter, Verwaltungsrichter usw. aufzugeben. Abweichungen der Verfahrensordnungen könnten nur dort als berechtigt anerkannt werden, wo sie sich zwingend aus der Natur der Sache ergeben würden. Ein Vergleich zwischen Gerichtsverfassungsgesetz, Zivilprozessordnung, Arbeitsgerichtsgesetz, Sozialgerichtsgesetz und den Entwürfen der Verwaltungsgerichtsordnung und der Finanzgerichtsordnung zeige, wie notwendig es sei, dass auch die bereits verabschiedeten Verfahrensgesetze unter diesem Gesichtspunkt überprüft würden. Die Schaffung eines einheitlichen, alle Gerichtsbarkeiten zusammenfassenden Gerichtsverfassungsgesetzes sei dringend erforderlich, um der wachsenden Aufsplitterung der Rechtspflege entgegenzutreten⁵⁶⁵.

⁵⁶² Vgl. *Kniesch*, Die Notwendigkeit der Einheit der Rechtspflege, NJW 1954, S. 1137 ff., S. 1140; *Lent*, Über die Beseitigung der Rechtszersplitterung, NJW 1954, S. 1585 ff., S. 1586; *Weber*, Die Einheit der rechtsprechenden Gewalt, in: ZSR 1957, S. 109 ff., S. 114; *Wagner*, Zwischenbilanz zur Reform der Rechtspflege, DRiZ 1957, S. 287 ff., S. 291; *Kern*, Einheitliche Gerichtsbarkeit, DRiZ 1956, S. 214 ff., S. 219 ff.

⁵⁶³ Vgl. Umschau, Der Deutsche Anwaltsverein fordert: Einen Richter, ein Ministerium, möglichst einheitliche Verfahrensordnungen für alle Gerichtsbarkeiten, NJW 1954, S. 100 ff.

⁵⁶⁴ Entschließung des Deutschen Richterbundes vom Oktober 1956, Nachweis bei Weber, Die Einheit der rechtsprechenden Gewalt, ZfSR 1957, S. 109 ff., S. 112.

⁵⁶⁵ Vgl. Umschau, Der Deutsche Anwaltsverein fordert: Einen Richter, ein Ministerium, möglichst einheitliche Verfahrensordnungen für alle Gerichtsbarkeiten, NJW 1954, S. 100 ff., S. 102.

Teilweise wurde jedoch auch vertreten, dass aufgrund der in Art. 96 GG vorgesehenen fünf Gerichtsbarkeiten eine bundeseinheitliche Verfahrensregelung nicht mehr möglich sei, jedoch bei Erlass der einzelnen Verfahrensverordnungen dem Gedanken der Einheit der rechtsprechenden Gewalt durch einheitliche Regelungen Rechnung getragen werden müsse⁵⁶⁶.

Im November 1956 forderte die Bundesregierung den Deutschen Bundestag auf, einen Entwurf einer Prozessordnung vorzulegen, die das Verfahren vor den ordentlichen Gerichten (mit Ausnahme des Strafverfahrens und der freiwilligen Gerichtsbarkeit), den Arbeitsgerichten, den Verwaltungsgerichten, den Sozialgerichten und den Finanzgerichten unter Wahrung der Besonderheiten der einzelnen Verfahrensarten vereinheitlichen sollte⁵⁶⁷. Der Bundesrat erklärte am 29. Januar 1957, dass die Verfahrensordnungen für die verschiedenen Zweige der Gerichtsbarkeit so weit wie irgendwie möglich einander anzugleichen seien und anzustreben sei, dass die Verwaltungsgerichtsordnung und das Sozialgerichtsgesetz nur dort voneinander abweichen, wo die Verschiedenheit der Streitsachen dies unerlässlich erscheinen lasse⁵⁶⁸.

Auch der deutsche Richterbund unterstützte das Bestreben, eine einheitliche Verfahrensordnung für alle Gerichtsbarkeiten zu schaffen (sogenannte große Justizreform). Er forderte, die Verfassung und das Verfahren der Gerichte für den Rechtssuchenden klar und überschaubar zu machen und die Gewährung des gebotenen Rechtsschutzes möglichst zu beschleunigen⁵⁶⁹.

Wegen der erheblichen Unterschiede der einzelnen Verfahrensordnungen ließ sich das Vorhaben jedoch nicht verwirklichen.

bb. Einheitliche Verfahrensordnung für die öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit

Nachdem der Versuch, eine einheitliche Verfahrensordnung für alle Gerichtsbarkeiten zu schaffen, gescheitert war, wurde von dem durch den Bundesminister des Inneren 1968 berufenen Koordinationsausschuss eine Prozessordnung erarbeitet, die das Prozessrecht für die Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit vereinheitlichen

⁵⁶⁶ Vgl. *Redecker*, Um die Einheit der rechtsprechenden Gewalt, NJW 1955, S. 649 ff., S. 649.

⁵⁶⁷ Vgl. *Scherer*, Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung (1978), Kritische Würdigung aus sozialgerichtlicher Sicht mit Änderungsvorschlägen, Dissertation, 1979, S. 10.

⁵⁶⁸ BR- Drucks. 55, S. 52, 65, 66.

⁵⁶⁹ Vgl. Äußerung des Geschäftsführenden Vorstandes des Deutschen Richterbundes vom 14.11.1967, Zur Grossen Justizreform, DRiZ 1967, S. 405 ff.; Beschlüsse des Deutschen Richterbundes zur Grossen Justizreform, DRiZ 1967, S. 10 ff.; DRiZ 1965, S. 217; *Gelhausen*, Die große Justizreform hat schon begonnen!, DRiZ 1967, S. 145 ff.

sollte. Ziele der einheitlichen Verfahrensordnung waren eine Verbesserung des Rechtsschutzes, eine Beschleunigung des Verfahrens und eine Vereinfachung des Verfahrensrechts⁵⁷⁰.

Dieser Ansatz, die sogenannte kleine Justizreform, war von einigen Stimmen in der Literatur bereits Ende der 50er Jahre aufgrund der wichtigen Gemeinsamkeiten der drei öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten wie das vorgeschaltete Verwaltungsverfahren und der Amtsermittlungsgrundsatz befürwortet worden⁵⁷¹.

Der Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung als einheitliche Verfahrensordnung für die Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit wurde sodann im Februar 1978 veröffentlicht. Er sah für alle Gerichtsbarkeiten, auch für die zweistufige Finanzgerichtsbarkeit eine Dreistufigkeit vor. Die Kammern der Verwaltungsgerichte, Finanzgerichte und Sozialgerichte sowie die Senate der zweiten Instanz sollten einheitlich entsprechend der Besetzung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, mit drei Richtern und zwei ehrenamtlichen Richtern besetzt werden. Diese Besetzung sollte eine qualitativ hochstehende Rechtsprechung gewährleisten. Die bisherige Besetzung der dritten Instanz sollte beibehalten werden. Der Gerichtsaufbau in der Sozialgerichtsbarkeit sollte keine wesentlichen Änderungen erfahren⁵⁷².

Neu für das sozialgerichtliche Verfahren war insbesondere die Zulässigkeit von einstweiligen Anordnungen, die umfassende Einführung des Armenrechts und das Beitrittsrecht der obersten Bundesbehörden im Revisionsverfahren⁵⁷³. Der Entwurf der Verwaltungsprozessordnung hielt im Wesentlichen an den Besonderheiten der einzelnen Gerichtszweige fest und fasste sie lediglich in einem einheitlichen Gesetzbuch zusammen.

In der Literatur wurde eine einheitliche Verfahrensordnung für die öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten überwiegend befürwortet⁵⁷⁴. Als Gründe für eine Verwaltungsprozessordnung wurde die Vereinheitlichung des Prozessrechts, die

⁵⁷⁰ Vgl. *Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.), Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung, Begründung, 1978, S. 96.

⁵⁷¹ Vgl. *Ule*, Zur Vereinheitlichung der gerichtlichen Verfahrensordnungen, DVBl. 1958, S. 691 ff., S. 696; *Haueisen*, Die Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen aus Sicht der Sozialgerichtsbarkeit, DVBl. 1958, S. 769 ff., S. 771.

⁵⁷² Vgl. *Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.), Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung, Begründung, 1978, S. 101 ff.

⁵⁷³ Vgl. *Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.), Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung, Begründung, 1978, S. 111.

⁵⁷⁴ *Ule*, Vor einer einheitlichen Verwaltungsprozessordnung?, DVBl. 1981, S. 363 ff.; *Meyer-Ladewig*, Das Gesetzgebungsvorhaben einer Verwaltungsprozessordnung, NVwZ 1982, S. 401 ff.; *Meyer-Ladewig*, Zur Vereinheitlichung der drei Verwaltungsgerichtsbarkeiten, SGB 1977, S. 333 ff., S. 333; *Redecker*, Koordinierung, Beschleunigung und Entlastung in den öffentlich-rechtlichen Gerichtszweigen, DVBl. 1977, S. 132 ff.; Kritisch: *Trzaskalik*, Die Vereinheitlichung der Verwaltungsprozessordnungen, NJW 1982, S. 1553 ff., S. 1554; *Heinze*, Das sozialgerichtliche Verfahren und die anderen Prozessordnungen, SGB 1979, S. 188 ff., S. 188.

Bewahrung der Rechtseinheit, die Verbesserung des Rechtsschutzes, die Entlastung der Gerichte, die Erleichterung des Zugangs zu den Gerichten und der Prozessführung für den Rechtsschutzsuchenden und die Verfahrensbeschleunigung angeführt. Vereinzelt wurde vertreten, dass eine Vereinheitlichung aller Verfahrensgesetze sinnvoller wäre⁵⁷⁵.

Der Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung wurde als Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Schaffung einer Verwaltungsprozessordnung⁵⁷⁶ in der neunten Wahlperiode in den Deutschen Bundestag eingebracht, fand jedoch durch Ablauf der Legislaturperiode seine Erledigung. Auch in der zehnten Wahlperiode ließ sich das Vorhaben einer Vereinigung des öffentlichen Prozessrechts nicht verwirklichen⁵⁷⁷, da sich unüberwindbare Widerstände bei der Aufhebung der Besonderheiten der Finanzgerichtsbarkeit ergaben⁵⁷⁸.

b. Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten

Alternativ und kumulativ zu einer Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen wurde bereits in den 50er und 60er Jahren vorgeschlagen, die Gerichtsbarkeiten zusammenzulegen. Die weitreichendste Initiative in den 50er Jahren wollte sämtliche Gerichtsbarkeiten in eine einzige Gerichtsbarkeit zusammenfassen⁵⁷⁹. Die meisten Verwaltungs-, Finanz- und Arbeitsrichter und ein Teil der Sozialrichter lehnten die Idee eines Einheitsgerichts ab⁵⁸⁰. In der Literatur wurden unterschiedliche Auffassungen vertreten. Die einen befürworteten die Zusammenlegung der Arbeitsgerichtsbarkeit mit der ordentlichen und der Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit⁵⁸¹. Andere traten entschieden für eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit ein⁵⁸².

Ende der 90er Jahren wurden die Vorschläge, die Gerichtszweige zusammenzulegen und eine einheitliche Verfahrensordnung für die öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten

⁵⁷⁵ Vgl. *Heinze*, Das sozialgerichtliche Verfahren und die anderen Prozessordnungen, SGB 1979, S. 188 ff., S. 194.

⁵⁷⁶ BT-Drucks. 9/1851 vom 14.07.1982; BR-Drucks. 100/82.

⁵⁷⁷ Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 31.05.1985, BT-Drucks. 10/3437; BR-Drucks. 148/83.

⁵⁷⁸ Vgl. *Meyer-Ladewig*, Die Vorschriften von VwGO und SGG und das materielle Recht – Eine wertende vergleichende Betrachtung-, in: *Durchsetzung sozialer Rechtspositionen*, 2006, S. 29 ff., S. 30; *Ule*, Abgesang auf eine einheitliche Verwaltungsprozessordnung, DVBl. 1991, S. 509 f., S. 510.

⁵⁷⁹ Vgl. *Kern*, Einheitliche Gerichtsbarkeit, DRiZ 1956, S. 214 ff., S. 219 ff.; *Arndt*, Emphielt es sich, die verschiedenen Zweige der Rechtsprechung ganz oder teilweise zusammenzufassen?, DRiZ 1957, S. 198 ff., S. 198.

⁵⁸⁰ Nachweis bei: *Wagner*, Die Widerstände gegen die Reform der Rechtspflege, NJW 1957, S. 1740 ff., S. 1743.

⁵⁸¹ Vgl. *Wagner*, Die Widerstände gegen die Reform der Rechtspflege, NJW 1957, S. 1740 ff., S. 1743; *Weber*, Die Einheit der rechtsprechenden Gewalt, ZfSR 1957, S. 109 ff., S. 114.

⁵⁸² Vgl. *Rohwer-Kahlmann*, Einheit der rechtsprechenden Gewalt oder eigenständige Sozialgerichtsbarkeit?, ZfSR 1957, S. 163 ff., S. 167.

zu schaffen, wieder aufgegriffen. Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“⁵⁸³ schlug 1997 vor, aufgrund der zunehmenden Inanspruchnahme aller Zweige der Justiz eine einheitliche Prozessordnung für die öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten zu schaffen und die Zahl der Gerichtszweige von fünf auf zwei zu verringern⁵⁸⁴. Die Arbeitsgerichtsbarkeit sollte in die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit in die Verwaltungsgerichtsbarkeit eingegliedert werden. In der Verwaltungsprozessordnung sollten allgemeine Vorschriften zur Zuständigkeit, zum Verfahren und zu den Rechtsmitteln für die drei öffentlichrechtlichen Zweige der Gerichtsbarkeiten enthalten sein⁵⁸⁵.

Die Vorschläge des Sachverständigenrats führten jedoch zunächst zu keinen gesetzgeberischen Aktivitäten. In der Literatur wurde die Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten abgelehnt, da sich die einzelnen Gerichtsbarkeiten grundlegend in den Sachgebieten und Arbeitsweisen unterschieden. Insbesondere müsse die Sozialgerichtsbarkeit als Teil des Sozialstaatsprinzips nicht nur den Rechtsstaat, sondern auch den Sozialstaat sichern. Die Finanzgerichtsbarkeit sei überdies wegen ihres zweistufigen Aufbaus schwer in eine einheitliche Gerichtsbarkeit einzubeziehen⁵⁸⁶.

2. Neuere Reformansätze

a. Vorhaben der Bundesregierung

Das Vorhaben einer großen Justizreform wurde in die Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Bundesregierung vom 20. Oktober 1998 aufgenommen. Die Justizreform sollte die Drei-Stufigkeit, die Aufwertung der einheitlichen Eingangsgerichte, die Reform der Gerichte und Instanzen sowie die Vereinfachung und Angleichung der Verfahrensordnungen umfassen⁵⁸⁷.

⁵⁸³ Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ war im Herbst 1995 zur Verwirklichung des in der Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU, FDP vom November 1994 vereinbarten Politikziels Verschlinkung des Staates eingesetzt worden: Vgl. *Meyer-Teschendorf/Hofmann*, Eine neue Balance zwischen rechtsstaatlicher Sicherheit und Optimierung der Justiz, in: ZRP 1998, S. 132 ff., S. 132.

⁵⁸⁴ Vgl. *Roller*, Abschied von der Sozialgerichtsbarkeit?- Zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit- in: DRiZ 2004, S. 53 ff., S. 53; *Sachverständigenrat „Schlanker Staat“*, Abschlussbericht vom 25.4.1997, Nachweis bei ZRP 1998, S. 132, S. 134.

⁵⁸⁵ Vgl. *Meyer-Teschendorf/Hofmann*, Eine neue Balance zwischen rechtsstaatlicher Sicherheit und Optimierung der Justiz, in: ZRP 1998, S. 132 ff., S. 134.

⁵⁸⁶ Vgl. *Lindemann*, Schlanker Staat und Justiz, ZRP 1999, S. 200 ff., S. 202.

⁵⁸⁷ Vgl. Ziffer IX. 12. der Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen vom 20.10.1998, Nachweis bei ZRP 1998, S. 485 ff., S. 499; Vgl. *Däubler-Gmelin*, ZRP 1999, S. 81 ff., S. 82.

Der Koalitionsvertrag vom Oktober 2002 zwischen SPD und Bündnis 90-Die Grünen wies hingegen keine Vorgaben zu einem solchen Vorhaben aus⁵⁸⁸.

Das Ziel einer Großen Justizreform wurde von der Großen Koalition weiterverfolgt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 1. November 2005 sieht vor, dass die Koalitionspartner unter Einbeziehung aller Vorschläge der Justizministerkonferenz und der Vorarbeiten des Bundesministeriums der Justiz zur Großen Justizreform ein Gesamtkonzept für eine nachhaltige Sicherung der Standards erstellen. Die organisatorischen, institutionellen und verfahrensrechtlichen Strukturen sollten laut Koalitionsvertrag gestrafft und überschaubarer gemacht werden, das Gerichtsverfassungs- und Verfahrensrecht vereinheitlicht und vereinfacht sowie die Änderung der Streitkultur befördert werden⁵⁸⁹.

b. Gesetzesinitiative einzelner Länder zur Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten

aa. Prüfauftrag des Bundesrates an die Bundesregierung

Im Jahre 2003 wurde auf Initiative des Landes Baden-Württemberg erneut die Forderung nach zwei Gerichtsbarkeiten (die Zivilgerichtsbarkeit mit Einbeziehung der Arbeitsgerichtsbarkeit und die öffentlich-rechtliche Gerichtsbarkeit bestehend aus der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit) erhoben. Am 26. September 2003 beschloss der Bundesrat, die Bundesregierung zu bitten, die Frage der Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit, hilfsweise einer aus der bisherigen Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit bestehenden künftigen Gerichtsbarkeit zu prüfen. Dadurch sollten Unsicherheiten über den Rechtsweg, Abgrenzungsschwierigkeit und Zuständigkeitsverlagerung durch neue materiell-rechtliche Überlegungen vermieden werden. Überdies könne dadurch ein erheblicher Synergieeffekt erreicht werden. Außerdem sollte die Frage behandelt werden, ob eine einheitliche Prozessordnung als erforderlich angesehen werde⁵⁹⁰.

bb. Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die Vorschläge zur „Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit“ erarbeiten sollte, wurde durch Beschluss der Justizministerkonferenz vom 6. November 2003 unter Federführung von Baden-

⁵⁸⁸ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen vom 16. Oktober 2002, <http://archiv.spd.de/servlet/PB/menu/1023283/index.html>

⁵⁸⁹ B. VIII. 2.4 des Koalitionsvertrags, S. 124, Nachweis bei: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2005/11/_Anlagen/der-gesamte-koalitionsvertrag-im-wortlaut-921232.property=publicationFile.pdf.

⁵⁹⁰ BR- Drucks. 558/03, S.6; BT- Drucks. 15/1638, S. 12 zu Art. 22.

Württemberg eingesetzt⁵⁹¹. Der Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom Mai 2004 sah vor, den Ländern zu ermöglichen, die öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten zusammenzulegen. Durch die Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten sollte eine flexiblere Steuerung des richterlichen Personaleinsatzes erreicht werden. Dies sei wegen der erheblich schwankenden Eingangsbelastungen bei der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie der Zuständigkeitsverlagerung für sozialhilferechtliche Streitigkeiten von den Verwaltungsgerichten auf die Sozialgerichte durch Artikel 38 des Gesetzes zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 27. Dezember 2003⁵⁹² nötig. Auch sei aufgrund der verfassungsmäßig garantierten richterlichen Unabhängigkeit, insbesondere dem Grundsatz der Unversetzbarkeit, ein flexiblerer Richtereinsatz nicht durch Veränderung des Richterdienstrechts erreichbar. Auch die Bereitschaft zu freiwilligen Wechseln in einen anderen Gerichtszweig sei gering. Als weitere Vorteile der Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit wurden die Ersparnis von Personal- (insbesondere der Wegfall notwendiger Neueinstellungen zur Abarbeitung von Belastungen) und Sachkosten (durch Erhöhung der Auslastungsquote der gerichtlichen Infrastruktur) sowie die Angleichung an die gerichtlichen Strukturen in Europa angeführt⁵⁹³.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe hielt die Zusammenlegung von Gerichtsbarkeiten auf der Ebene der Länder verfassungsrechtlich für möglich⁵⁹⁴.

Zur Umsetzung wurden entweder die Schaffung einer bundeseinheitlichen einfachgesetzlichen Regelung oder die Einführung einer Öffnungsklausel für die Länder

⁵⁹¹ NJW 2003, Heft 48, S. XXXV,
http://www2.bremen.de/justizsenator/Kap8/beschl/I_01AB.pdf.

⁵⁹² BGBl. I, S. 3022, 3065.

⁵⁹³ Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit“, S. 5 f., 7 ff., 11f, S. 14, Nachweis bei:
http://www2.bremen.de/justizsenator/Kap8/beschl/I_01AB.pdf.

⁵⁹⁴ Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit“, S. 15 ff., Nachweis bei:
http://www2.bremen.de/justizsenator/Kap8/beschl/I_01AB.pdf.

Auf die in der Literatur umstrittene Problematik, ob aus Art. 95 Abs. 1 GG auch verbindliche Vorgaben für den Aufbau der Gerichte der Länder abzuleiten seien, soll hier nicht näher eingegangen werden: Einerseits wurde aus dem Homogenitätsprinzip des Art. 28 Absatz 1 Satz 1 GG und dem Begriff „oberste Gerichtshöfe“ hergeleitet, dass Art. 95 Abs. 1 GG auch eine fünfgliedrige Gerichtsbarkeit im Bereich der Gerichte der Länder garantiere (Vgl. Meyer, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, Band 3, 5. Auflage, 2003, Art. 95, Rdnr. 4; Detterbeck, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, 2003, Art. 95 Rdnr. 4; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 1. Auflage, 2000, Art. 95, Rdnr. 20.) Andererseits wurde vertreten, dass weder die grammatikalische noch die systematische, historische und teleologische Auslegung eine fünfgliedrige Gerichtsbarkeit im Bereich der Gerichte der Länder gebiete. Art. 30 GG spreche die Ausübung staatlicher Befugnisse den Ländern zu, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung treffe. Außerdem hätte Artikel 95 Abs.1 ausdrücklich die Ebene der Länder mit einziehen müssen, um die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder einzuschränken (Vgl. Vosskuhle, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 5. Auflage, 2005, Artikel 95, Rdnr. 29; Achterberg, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand 1985, Artikel 95, Rdnr. 30; Franke, Wieviele Gerichtsbarkeiten brauchen wir?, S. 333 ff, S. 335. BR- Drucks. 543/04, Begründung, S.3); zum Ganzen auch Stüer/Hermanns, Der verfassungsrechtliche Rahmen einer Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit, DÖV 2001, S. 505 ff., S. 507 f.

vorgeschlagen. Eine bundeseinheitliche Regelung wurde zur Wahrung eines einheitlichen Instanzenzugs und zur Vermeidung einer Rechtszersplitterung als wünschenswert angesehen; aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen in den einzelnen Ländern, insbesondere der Größe der Gerichtsbarkeiten und bereits erfolgter organisatorischen Zusammenführungen durch Justizzentren, wurde zu einer Länderöffnungsklausel geraten⁵⁹⁵.

Die Zusammenlegung lediglich der Sozial- mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde von der Arbeitsgruppe abgelehnt, da dies zu einer zu weitgehenden Rechtszersplitterung führe⁵⁹⁶.

Auch eine einheitliche Verfahrensordnung im engeren Sinne, die zu einer Rechtsvereinfachung beitragen würde, wurde von der Arbeitsgruppe als nicht notwendig erachtet; lediglich die Gerichtsverfassung sollte teilweise vereinheitlicht werden⁵⁹⁷. Das Ziel einer Zusammenlegung von Fachgerichten, insbesondere die Flexibilisierung des Richtereinsatzes, könne größtenteils ohne Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen im engeren Sinne erreicht werden. Die Verknüpfung der Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten mit dem Ziel einer bislang erfolglos angestrebten einheitlichen Verfahrensordnung würde die Realisierung der Zusammenlegung der Gerichte gefährden⁵⁹⁸.

cc. Gesetzesentwürfe

Der Vorschlag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Schaffung einer bundesrechtlichen Öffnungsklausel wurde von den Justizministerinnen und Justizministern auf ihrer 75. Konferenz vom 17./18. Juni 2004 in Bremerhaven aus dringenden personalwirtschaftlichen Gründen unterstützt. Die Länder Sachsen und Baden-Württemberg und Niedersachsen stellten am 2. Juli 2004 einen auf Ermächtigung an die Länder zur Fusion der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten abzielenden Grundgesetzänderungsantrag⁵⁹⁹ sowie einen Antrag zum Entwurf eines Gesetzes zur Öffnung des Bundesrechts für die Zusammenführung von Gerichten der Verwaltungs-,

⁵⁹⁵ Vgl. Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit“, S. 21, Nachweis bei: http://www2.bremen.de/justizsenator/Kap8/beschl/I_01AB.pdf.

⁵⁹⁶ Vgl. Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit“, S. 19, Nachweis bei: http://www2.bremen.de/justizsenator/Kap8/beschl/I_01AB.pdf.

⁵⁹⁷ Ein gemeinsames Präsidium sollte gebildet und die Dienstaufsicht vereinheitlicht werden. Der dreistufige Instanzenzug in der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit und der zweistufige Instanzenzug in der Finanzgerichtsbarkeit sollte beibehalten werden, dabei sollten die bisherigen Senate des Finanzgerichts künftig als Senate in der Mittelinstanz anzusiedeln sein. Auch die unterschiedliche Besetzung der Richterbank sollte bestehen bleiben.

⁵⁹⁸ Vgl. Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit“, S. 32, Nachweis bei: http://www2.bremen.de/justizsenator/Kap8/beschl/I_01AB.pdf.

⁵⁹⁹ BR- Drucks. 543/04.

Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit in den Ländern (Zusammenführungsgesetz)⁶⁰⁰. Auf diese Anträge soll im Folgenden näher eingegangen werden.

(1) Antrag zur Änderung des Grundgesetzes

Der Grundgesetzänderungsantrag sah eine Änderung des Art. 92 GG und Art. 108 Abs. 6 GG vor, um eine verfassungsrechtlich gesicherte Grundlage für die Umsetzung des Zusammenführungsgesetzes zu schaffen⁶⁰¹.

Art. 92 GG sollte dahingehend ergänzt werden, dass die Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit durch Fachgerichte der Länder einheitlich ausgeübt werden können. Dies sollte sowohl die Möglichkeit umfassen, die Gerichte aller drei Gerichtsbarkeiten zusammenzuführen, als auch die Befugnis, lediglich die Gerichte zweier der genannten drei Gerichtsbarkeiten in die Zusammenführung einzubeziehen. Durch Änderung des Art. 92 GG sollte klargestellt werden, dass Art. 95 Abs. 1 GG die Länder nicht dazu zwingt, an dem bisherigen fünfgliedrigen Gerichtsaufbau festzuhalten. Außerdem sollte verdeutlicht werden, dass eine einheitliche Ausübung der ordentlichen Gerichtsbarkeit und der Arbeitsgerichtsbarkeit ebenso wenig in Betracht komme wie die Zusammenführung von Gerichten dieser Gerichtsbarkeit mit Gerichten der Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit. Der Bestand der obersten Gerichtshöfe des Bundes und der Fortbestand ihrer wesentlichen Zuständigkeiten sollte hingegen verfassungsrechtlich gesichert sein⁶⁰².

Art. 108 Abs. 6 GG, wonach die Finanzgerichtsbarkeit durch Bundesgesetz einheitlich geregelt wird, sollte aufgehoben werden, da mit Änderung des Art. 92 GG den Länder anheim gestellt werde, für das Gebiet der Finanzgerichtsbarkeit entweder Finanzgerichte zu errichten oder die Finanzgerichtsbarkeit durch einheitliche Fachgerichte auszuüben⁶⁰³.

(2) Antrag zum Entwurf eines Zusammenführungsgesetzes

Der Antrag zum Entwurf eines Gesetzes zur Öffnung des Bundesrechts für die Zusammenführung von Gerichten der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit in den Ländern (Zusammenführungsgesetz)⁶⁰⁴ enthielt eine Länderöffnungsklausel. Den Ländern sollte die Befugnis zugestanden werden, ihre Gerichte der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit zu einheitlichen Gerichten zusammenzuführen oder sich darauf zu beschränken, lediglich die Gerichte der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit

⁶⁰⁰ BR- Drucks. 544/04.

⁶⁰¹ BR- Drucks. 544/04, S. 1.

⁶⁰² Vgl. BR- Drucks. 543/04, Begründung S. 7.

⁶⁰³ Vgl. BR- Drucks. 543/04, Begründung, S. 7.

⁶⁰⁴ BR- Drucks. 544/04.

zusammenzulegen. Weiter sollte es möglich sein, dass mehrere Länder die Zusammenführung von Gerichten der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit zu gemeinsamen einheitlichen Fachgerichten oder gemeinsamen einheitlichen Oberfachgerichten oder zu gemeinsamen Spruchkörpern eines solchen Gerichts vereinbarten. Dadurch sollte die Zusammenarbeit zwischen mehreren Ländern gestärkt und bereits bestehende Kooperationen fortentwickelt werden⁶⁰⁵.

Bei den einheitlichen Fachgerichten sollten Kammern für Verwaltung- und Sozialsachen und bei den einheitlichen Oberfachgerichten Senate für Verwaltungssachen, Sozialsachen und Finanzsachen gebildet werden. Die örtliche und sachliche Zuständigkeit, die Bildung und Besetzung der Spruchkörper, das Verfahren, die Entscheidungen, die Rechtsmittel, die Wiederaufnahme des Verfahrens, die Kosten und die Vollstreckung sollte sich nach der Prozessordnung der jeweiligen betroffenen Gerichtsbarkeit richten.

Ziel war auf der Ebene der Länder Rahmenbedingungen zu schaffen, die einen flexibleren, an aktuellen Bedarfssituationen angepassten Einsatz des richterlichen Personals im Bereich der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten ermöglichen⁶⁰⁶. Die Gründe, die für das Zusammenführungsgesetz angeführt wurden, entsprachen denen, die bereits von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe in ihrem Abschlussbericht zur Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit dargelegt worden waren⁶⁰⁷.

(3) Gesetzgebungsverfahren

In der 802. Sitzung vom 9. Juli 2004 beriet der Bundesrat über die BR- Drucksachen 543/04 und 544/04. Sie wurden in der 803. Sitzung am 24. September 2004 beschlossen⁶⁰⁸. Ministerin Werwigg-Hertneck (Baden-Württemberg) und Ministerin Heister-Neumann (Niedersachsen) führten als Antragsteller für die Gesetzesanträge aus, dass auf die Sozialgerichte wegen der Reformen im Gesundheitswesen und wegen Hartz IV Klagewellen zukämen, für die nicht genügend Richter und Richterinnen zur Verfügung stünden⁶⁰⁹. Auch sei eine Zusammenlegung wegen Belastungsschwankungen in den Gerichtsbarkeiten, Kosteneinsparungen und dem flexibleren Personaleinsatz, der zu einer schnelleren Entscheidung des Rechtsstreits führe, geboten⁶¹⁰. Der deutsche Gerichtsaufbau müsse für die Bürgerinnen und Bürger klar und transparent werden. Die

⁶⁰⁵ BR- Drucks. 544/04, Begründung S.26 f.

⁶⁰⁶ BR- Drucks. 544/04, S.1.

⁶⁰⁷ Vgl. S. 143 ff.

⁶⁰⁸ 803. Sitzung des Deutschen Bundesrates vom 24.9.2004, Stenogr. Bericht, S. 447.

⁶⁰⁹ Vgl. Ministerin Werwigg-Hertneck (Baden-Württemberg), 802. Sitzung des Deutschen Bundesrates vom 9.7.2004, Stenogr. Bericht, S.369.

⁶¹⁰ Vgl. Ministerin Heister-Neumann (Niedersachsen), 802. Sitzung des Deutschen Bundesrates vom 9.7.2004, Anlage 29, Stenogr. Bericht, S.398.

gerichtliche Artenvielfalt erschwere es in erheblichem Masse, einen schnellen Rechtsgewährungsanspruch gerecht zu werden⁶¹¹.

Gegen den Gesetzesentwurf wand sich Minister Wolfgang Gerhards (Nordrhein-Westfalen). Er begründete dies damit, dass zu befürchten sei, dass die Gerichtsbarkeit wegen der für die Zusammenlegung notwendigen Maßnahmen in unvertretbarer Weise mit sich selbst befasst wäre und nicht in dem erforderlichen Umfang Rechtsschutz gewähren könnte. Überdies brächte die Zusammenlegung erhebliche Mehraufwendungen mit sich, denen keine entsprechenden Einsparungen gegenüberstünden. Eine Länderöffnungsklausel könne man mittragen, jedoch nicht eine bundesrechtliche Regelung, die den Ländern die Zusammenlegung vorschreibe⁶¹².

Die Gesetzesentwürfe wurden mit BT-Drucksache 15/4108 und BT-Drucksache 15/4109 vom 3. November 2004 beim Bundestag eingebracht. Der Bundestag überwies die Gesetzesentwürfe am 16. Dezember 2004 an den Rechts-, Innen-, Finanzausschuss und den Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung⁶¹³.

c. Übertragung der Angelegenheiten der Sozialhilfe an die Sozialgerichte

Ab 1. Januar 2005 wurde den Sozialgerichten sowohl die Zuständigkeit in Angelegenheiten der Grundsicherung für Arbeitsuchende als auch in Angelegenheiten der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsgesetzes übertragen (§ 51 Abs. 1 Nr. 4a, 6a SGG). Zum Ausgleich der Auslastungsunterschiede zwischen der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit wurde den Ländern gestattet, die Sozialgerichtsbarkeit bei Streitigkeiten im Sozialhilferecht durch besondere Spruchkörper der Verwaltungsgerichte und der Obergerichtsgerichte auszuüben (§ 50 a ff. SGG). Für diese besonderen Spruchkörper gelten die Vorschriften des Sozialgerichtsgesetzes.

Diese Übergangsregelung wurde jedoch von einigen Stimmen als nicht ausreichend angesehen, um die Zuständigkeitserweiterung der Sozialgerichte auszugleichen. Sie forderten daher die Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten⁶¹⁴.

⁶¹¹ Vgl. Ministerin Heister-Neumann (Niedersachsen), 803. Sitzung des Deutschen Bundesrates vom 24.9.2004, Stenogr. Bericht, S. 446.

⁶¹² Vgl. Wolfgang Gerhards (Nordrhein-Westfalen), 802. Sitzung des Deutschen Bundesrates vom 9.7.2004, Anlage 28, Stenogr. Bericht, S. 397.

⁶¹³ Vgl. 148. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 16.12.2004, Stenogr. Bericht, S. 13825.

⁶¹⁴ Vgl. *Brand/Fleck/Scheer*, Fünf oder zwei Gerichtsbarkeiten? Alter Wein in neuen Schläuchen?, NZS 2004, S.173 ff., S.174; *De Maizièrre*, Zwei Gerichtsbarkeiten sind genug, in: DRiZ 2004, S. 38 ff., S. 38; *Pitschas*, Reform des sozialgerichtlichen Verfahrens, Zur Integration von Sozial- und allgemeiner Verwaltungsgerichtsbarkeit, SGB 1999, S.385 ff., S. 385; *Franke*, Wieviele Gerichtsbarkeiten brauchen wir?, ZRP 1997, S. 333 ff., S. 335.

d. Reaktionen auf das Gesetzesvorhaben zur Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten

aa. Richterschaft

Bereits 1998 und in einer EntschlieÙung vom 6. November 2003 hatten sich die Präsidentinnen und Präsidenten der Landessozialgerichte und der Präsident des Bundessozialgerichts gegen die Zusammenlegung ausgesprochen, da eine Qualitätsverbesserung nicht zu erwarten sei. Die Sozialgerichtsbarkeit habe sich stets für die Nutzung von Synergie- und Einspareffekten sowie den flexiblen Einsatz von Personalressourcen ausgesprochen und dies durch entsprechende Modernisierungsmaßnahmen verwirklicht. Ein flexiblerer Personeneinsatz sei bereits nach geltendem Recht, jedenfalls nach einer entsprechenden Änderung des DRiG möglich. Deshalb müssten bewährte Rechtsschutzstrukturen nicht beseitigt werden. Die behaupteten Synergie- und Einsparungseffekte seien nicht erkennbar und im Übrigen auch nicht nachvollziehbar durch entsprechende betriebswirtschaftliche Untersuchungen belegt⁶¹⁵.

Anlässlich des 50jährigen Bestehens des Bundessozialgerichts 2004 wandten sich auch von Wulffen und Krasney, Präsident und Vizepräsident a.D. des Bundessozialgerichts, gegen die Verschmelzung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten. In Zeiten der härtesten Bewährungsprobe der Sozialversicherungssysteme seit dem zweiten Weltkrieg sei es auch und gerade im betriebswirtschaftlichen Sinne kontraproduktiv, die gerichtliche Kontrolle von denjenigen Fachgerichten wegzuverlagern, die über die notwendige und tief greifende Spezialisierung verfügten und zu deren täglichen Arbeit die Herstellung von praktischer Konkordanz zwischen dem Gestaltungs- und Änderungswillen des Gesetzgebers und dem verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutz der Betroffenen zähle. Neu zu schaffende Spezialkammern bzw. -senate würden nicht nur viel Zeit benötigen, um die notwendigen Fachkenntnisse zu erwerben, sondern müssten diesen Wissensstand, der für eine effektive Erledigungszahl erforderlich wäre, wegen der beabsichtigten größeren Personalfuktuation in den Spruchkörpern auch immer wieder neu aufbauen⁶¹⁶. Die grundsätzliche und verfassungsrechtlich verankerte wohlüberlegte Entscheidung für fünf oberste Gerichtshöfe dürfe nicht ohne zwingenden Grund in Frage gestellt werden⁶¹⁷.

⁶¹⁵ Nachweis bei *Roller*, Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit - zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit, VSSR 2004, S.131 ff., S.132.

⁶¹⁶ Vgl. Vorwort der Herausgeber, in: von *Wulffen/Krasney* (Hrsg.) Festschrift 50 Jahre Bundessozialgericht, 1. Auflage, 2004, S. V f., S. V.

⁶¹⁷ Vgl. *Von Wulffen*, Jahrespressegespräch Januar 2004, Nachweis bei: *Fehmel*, Hintergrund, NJW 2004, Heft 11, S. XVI.

Es wurde insbesondere auch die Länderöffnungsklausel abgelehnt, da sie bundesweit zu einer Rechtszersplitterung führe und den Zugang der Rechtssuchenden zu den Gerichten erschwere⁶¹⁸.

Der Deutsche Richterbund sprach sich in seinem Positionspapier zur Justizreform vom 15. August 2005 gegen die Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten aus. Die selbständigen Fachgerichte hätten sich seit Jahrzehnten bewährt und würden bei allen Beteiligten großes Vertrauen genießen. Ohne den Nachweis von Verbesserungen dürften bewährte Gerichtsstrukturen nicht allein aus fiskalischen Gründen und um den Richter leichter versetzen zu können, zerstört werden⁶¹⁹.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund setzte sich für eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit ein. Die Sozialgerichtsbarkeit würde ihr eigenes Profil, ihre eigenen Leistungen und ihr Gesicht verlieren, wenn sie nur noch „Anhängsel“ der Verwaltungsgerichte sei. Durch eine Einordnung der Sozialgerichtsbarkeit in die Verwaltungsgerichtsbarkeit wären die personelle Kontinuität und die akzeptierte Ausgewogenheit der Rechtsprechung massiv bedroht. Sozialer Ausgleich sei beim derzeitigen Umbau der Sozialsysteme von besonderer Bedeutung⁶²⁰.

Innerhalb der Richterschaft gab es jedoch auch befürwortende Stimmen. So sprach sich der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen in seiner Stellungnahme zur „Großen Justizreform“ im Mai 2005 für die Zusammenlegung der Sozial- und Verwaltungsgerichtsbarkeit aus. Als zusätzlicher Grund wurde angeführt, dass vor allem in Flächenstaaten mit ausgeprägten ländlichen Gebieten leistungsfähigere Gerichte in Bürgernähe aufrechterhalten werden könnten. Darüber hinaus sei die Zusammenlegung von öffentlich-rechtlichen Rechtswegen im zusammenwachsenden Europa zunehmend von Bedeutung⁶²¹.

Auch die Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte, des Kammergerichts, des Bayerischen Obersten Landesgerichts und des Bundesgerichtshofs befürworteten die Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten, da dadurch die Wege zum Gericht einfacher würden und die Breite der gerichtlichen Aufgaben und Kompetenzen sichtbarer würde. Die gebotene sachliche Spezialisierung könne auch bei Zusammenlegung der

⁶¹⁸ Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten des LSG und der Präsidenten des BSG vom 12.5.2004, Nachweis bei: *Keller*, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitherer, Sozialgerichtsgesetz, Kommentar, 8. Auflage, 2005, Vorbemerkung vor § 51, Rdnr. 11 b; Vgl. Von Wulffen, Jahrespresseggespräch Januar 2004, Nachweis bei: *Fehmel*, Hintergrund, NJW 2004, Heft 11, S. XVI.

⁶¹⁹ Vgl. Positionspapier des Deutschen Richterbundes zur Justizreform (Stand: 15. August 2005), S. 6, Nachweis bei: <http://www.drj.de/pages/html/stellung/st-ZfG.html>.

⁶²⁰ Plattform des Netzwerkes zur Diskussion um die Zusammenlegung von Fachgerichtsbarkeiten, April 2002, Für die Eigenständigkeit von Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, Nachweis bei: http://www.dgb.de/themen/themen_a_z

⁶²¹ Vgl. Stellungnahme des BDVR zur „Großen Justizreform“, S. 1, Nachweis bei: http://www.bdvr.de/aaa_Dateien/GroJustRef.pdf.

Gerichtsbarkeiten gegeben sein. Eine Länderöffnungsklausel wurde jedoch aufgrund unvertretbarer Rechtszersplitterung abgelehnt⁶²².

bb. Anwaltschaft

Der Deutsche Anwaltsverein wandte sich in einer Stellungnahme vom Mai 2005 gegen das Zusammenführungsgesetz. Bemängelt wurde, dass dadurch das Problem der unvertretbar langen Erledigungszeiten der Verfahren der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten nicht behoben werde⁶²³. Außerdem wurde bezweifelt, ob das angestrebte Instrumentarium für einen flexibleren Personaleinsatz notwendig sei. Man könne nämlich davon ausgehen, dass bei den bisher mit Sozialhilfesachen befassten Verwaltungsrichtern eine ausreichende Bereitschaft bestünde, ihrer bisherigen Zuständigkeit in die Sozialgerichtsbarkeit zu folgen, und dass die Länder im Übrigen durch sinnvolle Personalplanung bei der Neuzuweisung durch Fluktuation verfügbar gewordener Stellen die nötige Personalsteuerung bewerkstelligen könnten⁶²⁴.

Auch die Bundesrechtsanwaltskammer sah in der Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten kein hinreichend tragfähiges Argument für einen flexiblen Richtereinsatz sowie eine Umgehung der richterlichen Unabhängigkeit⁶²⁵.

Überdies forderte der Deutsche Anwaltsverein, dass bei Zusammenführung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten zugleich eine einheitliche Verfahrensordnung geschaffen werden müsse. Dies sei der erste und wirksamste Schritt, eine Zusammenführung zu erreichen und die Effizienz der Gerichtsbarkeiten zu steigern. Ohne eine einheitliche Verfahrensordnung wäre der Wechsel von Richtern innerhalb der zusammengeführten Gerichtsbarkeiten in einen Bereich, der bisher einer anderen Gerichtsbarkeit unterlag, erschwert und damit einer der positivsten Effekte der

⁶²² Vgl. Entschließung der Jahrestagung der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte, des Kammergerichts, des Bayerischen Obersten Landesgerichts und des Bundesgerichtshofs zur „Großen Justizreform“ vom 14.12.2005, S. 5, Nachweis bei: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C15220035_L20.pdf

⁶²³ Vgl. Stellungnahme Nr. 29/2005 des Deutschen-Anwaltsvereins durch den DAV-Ausschuss Justizreform zu den Plänen der Justizministerkonferenz für eine „Große Justizreform“, S. 13, Nachweis bei: <http://www.anwaltverein.de/03/05/2005/29-05.pdf>.

⁶²⁴ Vgl. Stellungnahme Nr. 29/2005 des Deutschen-Anwaltsvereins durch den DAV-Ausschuss Justizreform zu den Plänen der Justizministerkonferenz für eine „Große Justizreform“, S. 39 f.; Nachweis bei: <http://www.anwaltverein.de/03/05/2005/29-05.pdf>.

⁶²⁵ Vgl. Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer „BRAK-Papier zur Großen Justizreform“ erarbeitet durch die Arbeitsgruppe Justizreform der Bundesrechtsanwaltskammer, BRAK-Stellungnahme-Nr.18/2005, Juni 2005, S. 10, Nachweis bei: <http://www.brak.de/seiten/pdf/Stellungnahmen/2005/BRAKPapierGrosseJustizreform.pdf>.

Zusammenführung in Frage gestellt⁶²⁶. Diese Auffassung vertrat im Juni 2005 auch die Bundesrechtsanwaltskammer⁶²⁷.

Abgelehnt wurde jedoch eine Länderöffnungsklausel. Diese wurde in Zeiten der Mobilität und bundesweiten wirtschaftlichen Verflechtung als Schritt zurück in das 19. Jahrhundert bezeichnet. Es sei weder den Rechtsuchenden noch ihren überregionalen Anwälten zuzumuten, sich in jedem Bundesland in verfahrensrechtlicher Hinsicht neu zu orientieren. Überdies würde die Rechtzersplitterung den Wirtschaftsstandort Deutschland schädigen, die Attraktivität der Inanspruchnahme deutscher Gerichte schwächen und die Rechtswahl zugunsten ausländischer Gerichtsstände fördern⁶²⁸. Auch vor dem Hintergrund eines vereinten Europas sah man unterschiedliche Verhältnisse in den unterschiedlichen Bundesländern als nicht wünschenswert an⁶²⁹.

cc. Literatur

In der Literatur wurde die Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten einerseits befürwortet, andererseits abgelehnt.

(1) Befürworter

Die Befürworter sahen den flexibleren Einsatz des richterlichen Personals und die Möglichkeit, Schwankungen in der Geschäftsbelastung auszugleichen, als bedeutenden Vorteil der Zusammenführung an⁶³⁰. Außerdem wurde die Ersparnis von Sach- und, in geringem Umfang, Personalkosten für die Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten angeführt⁶³¹. Auch könne durch eine einheitliche Gerichtsbarkeit der Gefahr einer uneinheitlichen Rechtsprechung und dem Auseinanderdriften von materiellem Recht und Verfahrensrecht entgegengewirkt werden⁶³². Durch die

⁶²⁶ Vgl. Stellungnahme Nr. 29/2005 des Deutschen-Anwaltsvereins durch den DAV-Ausschuss Justizreform zu den Plänen der Justizministerkonferenz für eine „Große Justizreform“, S. 40 f.; Nachweis bei: <http://www.anwaltverein.de/03/05/2005/29-05.pdf>.

⁶²⁷ Vgl. Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer „BRAK-Papier zur Großen Justizreform“ erarbeitet durch die Arbeitsgruppe Justizreform der Bundesrechtsanwaltskammer, BRAK-Stellungnahme-Nr.18/2005, Juni 2005, S. 10, Nachweis bei: <http://www.brak.de/seiten/pdf/Stellungnahmen/2005/BRAKPapierGrosseJustizreform.pdf>.

⁶²⁸ Vgl. Stellungnahme Nr. 29/2005 des Deutschen-Anwaltsvereins durch den DAV-Ausschuss Justizreform zu den Plänen der Justizministerkonferenz für eine „Große Justizreform“, S. 43 f.; Nachweis bei: <http://www.anwaltverein.de/03/05/2005/29-05.pdf>.

⁶²⁹ Vgl. Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer „BRAK-Papier zur Großen Justizreform“ erarbeitet durch die Arbeitsgruppe Justizreform der Bundesrechtsanwaltskammer, BRAK-Stellungnahme-Nr.18/2005, Juni 2005, S.11, Nachweis bei: <http://www.brak.de/seiten/pdf/Stellungnahmen/2005/BRAKPapierGrosseJustizreform.pdf>.

⁶³⁰ Vgl. *Hermanns*, Einheit der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1. Auflage, 2002, S. 107.

⁶³¹ Vgl. *Franke*, Wieviele Gerichtsbarkeiten brauchen wir?, ZRP 1997, S. 333 ff., S. 335.

⁶³² Vgl. *Franke*, Wieviele Gerichtsbarkeiten brauchen wir?, ZRP 1997, S. 333 ff., S. 335.

Zusammenlegung sollte Transparenz und Bürgernähe gewährt, das Prozessrecht vereinfacht sowie der Rechtsschutz gebündelt werden⁶³³.

Es lägen auch keine divergierenden Qualifikationen vor, die der Flexibilität bei der Verwendung der Richter entgegenstünde. Durch Ausbildung zum Einheitsjuristen, § 5 DRiG, sowie der durch § 13 DRiG gewährten Möglichkeit, neu angestellte Richter mit allen Bereichen der Verwaltungsgerichtsbarkeit vertraut zu machen, sei ein gleichartiges Qualifikationsprofil der Richter gegeben⁶³⁴.

Als weitere Gründe für die Zusammenlegung der drei öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten wurde angeführt, dass die deutschen Gerichtsbarkeiten im zusammenwachsenden Europa angeglichen werden müssten⁶³⁵.

(2) Gegner

Den Befürwortern wurde entgegengehalten, dass durch die Vereinigung die Anzahl der von den Gerichten zu bearbeitenden Verfahren nicht geringer würde und große Gerichte nicht zwingend effektiver seien als kleinere Einheiten⁶³⁶.

Durch die Zusammenfassung sei überdies eine Qualitätsverbesserung nicht zu erwarten. Ein immer komplexer werdendes Rechtssystem fordere spezialisierte Juristen. Nur das besondere Fachwissen innerhalb einer speziellen Gerichtsbarkeit könne die hohe Qualität der Rechtsprechung garantieren⁶³⁷. Dabei dürfe der Erkenntnisstand der Gerichte nicht hinter dem des Fachanwalts zurückbleiben⁶³⁸.

Bezweifelt wurde, ob die in den einzelnen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten tätigen Richter mit der Materie der anderen öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten vertraut seien⁶³⁹. Roller führte an, dass es schon nicht einfach sei, den Überblick über sämtliche sozialrechtliche Teilrechtsgebiete zu behalten. Kein Richter werde zugleich in den verschiedenen Rechtsgebieten des Verwaltungsrechts, Steuerrechts und Sozialrechts tätig werden können, so dass sich der erhoffte flexible Einsatz des richterlichen

⁶³³ Vgl. *De Maizièrè*, Zwei Gerichtsbarkeiten sind genug, in: DRiZ 2004, S. 38 ff., S. 38; *Pitschas*, Reform des sozialgerichtlichen Verfahrens, Zur Integration von Sozial- und allgemeiner Verwaltungsgerichtsbarkeit, SGB 1999, S.385 ff., S. 385.

⁶³⁴ Vgl. *Hermanns*, Einheit der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1. Auflage, 2002, S. 109.

⁶³⁵ Vgl. *Brand/Fleck/Scheer*, Fünf oder zwei Gerichtsbarkeiten? Alter Wein in neuen Schläuchen?, NZS 2004, S.173 ff., S.174.

⁶³⁶ Vgl. *Jung*, Sozialgerichtsbarkeit und Justizreform, SGB 2000, S. 149 ff, S.152; *Brand/Fleck/Scheer*, Abschaffung von Sozialgerichten würde Qualität der Rechtsprechung gefährden, SozSich 2004, S.25 ff., S.28, *Roller*, Abschied von der Sozialgerichtsbarkeit? - Zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit- in: DRiZ 2004, S.53 ff., S.55.

⁶³⁷ Nachweis bei *Pitschas*, Reform des sozialgerichtlichen Verfahrens, Zur Integration von Sozial- und allgemeiner Verwaltungsgerichtsbarkeit, SGB 1999, S.385 ff., S. 385.

⁶³⁸ Vgl. *Rolfs*, Über den Nutzen der Fachgerichtsbarkeiten, NJW 2003, Heft 51, S. III.

⁶³⁹ Vgl. *Brand/Fleck/Scheer*, Abschaffung von Sozialgerichten würde Qualität der Rechtsprechung gefährden, SozSich 2004, S.25 ff., S.27.

Personals nur in engen Grenzen verwirklichen lassen werde. Ein Wechsel würde nur nach längerer Einarbeitung möglich sein⁶⁴⁰.

Die Trennung der Gerichtsbarkeiten wurde als historische Tatsache angesehen und ihre Änderung als bedauerlicher Rückschritt bezeichnet. Die Trennung sei notwendige Folge der verfeinerten Aufteilung des Rechts und ein Gebot notwendiger Spezialisierung. Organisch Gewachsenes dürfe man nicht künstlich auseinander reißen⁶⁴¹.

Als weiteres Argument wurde angeführt, dass bei der Zusammenführung der Gerichte außerdem Kosten entstünden, denen zwar Einsparungen gegenüberstünden, die sich aber erst über einen längeren Zeitraum realisieren lassen⁶⁴². Außerdem könne eine Kostenersparnis auch ohne die Vereinigung von Gerichtsbarkeiten durch die Errichtung von zentralen Einrichtungen (Bibliothek, Hausverwaltung, EDV), sogenannte Gerichtszentren, für Gerichte verschiedener Gerichtszweige⁶⁴³ oder durch länderübergreifende Errichtung von Obergerichten eines Gerichtszweigs erreicht werden⁶⁴⁴.

Die Länderöffnungsklausel wurde aus haushalts- und justizpolitischen Gründen als kontraproduktiv bezeichnet, da sie den inneren Ansätzen zur Organisationsentwicklung in den betroffenen Fachgerichtsbarkeiten die Grundlage entziehe⁶⁴⁵. Die Öffnungsklausel führe zu einem nicht wünschenswerten Flickenteppich in den deutschen Ländern in einer nicht ganz unwichtigen gerichtsorganisatorischen Frage⁶⁴⁶. Außerdem wurde angeführt, dass das Zusammenführungsgesetz eine Umgehung der grundgesetzlich garantierten richterlichen Unabhängigkeit darstelle. Als Folgeproblem wurde aufgezeigt, dass die Zusammenfassung von Gerichtsverwaltung und Aufsicht bei einem Rechtspflegeministerium wegen schwierig abzugrenzender Zuständigkeitsüberschneidungen nötig würde⁶⁴⁷.

⁶⁴⁰ Vgl. *Roller*, Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit - zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit, VSSR 2004, S.131 ff., S.145.

⁶⁴¹ Vgl. *Jung*, Sozialgerichtsbarkeit und Justizreform, SGB 2000, S. 149 ff., S.152.

⁶⁴² Vgl. *Jung*, Sozialgerichtsbarkeit und Justizreform, SGB 2000, S. 149 ff., S.152.

⁶⁴³ Vgl. *Jung*, Sozialgerichtsbarkeit und Justizreform, SGB 2000, S. 149 ff., S. 152; *Brand/Fleck/Scheer*, Abschaffung von Sozialgerichten würde Qualität der Rechtsprechung gefährden, SozSich 2004, S. 25 ff., S. 26; *Roller*, Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit - zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit, VSSR 2004, S. 131 ff., S. 142; *Roller*, Abschied von der Sozialgerichtsbarkeit? - Zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit- in: DRiZ 2004, S. 53 ff., S. 57.

⁶⁴⁴ Vgl. *Roller*, Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit - zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit, VSSR 2004, S.131 ff., S. 132; *Jestaedt*, Innovativ und sparsam - mehr Rechtsprechung weniger Verwaltung, ZRP 2003, S. 244 ff.

⁶⁴⁵ Vgl. *von Renesse*, Ausübung der Sozialgerichtsbarkeit durch besondere Spruchkörper der Verwaltungsgerichte?, NZS 2004, S. 452 ff., S. 458.

⁶⁴⁶ Vgl. *Meyer-Ladewig*, Die Vorschriften von VwGO und SGG und das materielle Recht – Eine wertende vergleichende Betrachtung-, in: Durchsetzung sozialer Rechtspositionen, 2006, S. 29 ff., S. 42.

⁶⁴⁷ Vgl. *Wittreck*, Auftakt zu einer neuen Runde: die Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten – Anmerkung zu den neuesten Gesetzesinitiativen zur Zusammenführung der

Einige Stimmen setzten sich insbesondere für die Eigenständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit ein. Es wurde dargelegt, dass die Kultur der Sozialgerichtsbarkeit einige schutzwürdige Besonderheiten aufweise⁶⁴⁸. Die Tradition einer 120-jährigen eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit war dabei zentrales Argument für die Eigenständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit. Gerichtsbarkeiten würden ganz maßgeblich von der Tradition, ungeschriebenen Denk- und Verhaltensmustern, dem inneren Zusammenhalt der Richterschaft und dem Selbstverständnis derjenigen, die sie tragen, leben⁶⁴⁹. Die Sozialgerichte würden außerdem nicht nur, wie alle anderen Gerichte, den Rechtsstaat sondern auch den Sozialstaat sichern. Sie hätten im größeren Maße als dies in anderen Rechtsbereichen der Fall sei, gesellschaftliche und sozialpolitische Zusammenhänge und Zielsetzungen zu beachten, da sie über die Gewährung von staatlichen Leistungen, die die Existenz des Einzelnen beeinflussen würden, zu entscheiden hätten⁶⁵⁰.

Als weitere Besonderheit der Sozialgerichtsbarkeit wurde die traditionelle Mitwirkung von ehrenamtlichen Richtern seit dem Unfallversicherungsgesetz vom 5. Juli 1884 angeführt⁶⁵¹. Diese könnten weder mit den Schöffen und Geschworenen der ordentlichen Gerichte, die aus allen Schichten der Bevölkerung ausgewählt würden, noch mit den ehrenamtlichen Richtern der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit verglichen werden, da sie insbesondere Sachverstand und Lebenserfahrung der betroffenen Berufskreise in das gerichtliche Verfahren einbrächten⁶⁵².

Gerichte der Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit in den Ländern-, DVBl. 2005, S. 211 ff., S. 219.

⁶⁴⁸ Vgl. *Roller*, Abschied von der Sozialgerichtsbarkeit? - Zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit- in: DRiZ 2004, S. 53 ff., S. 54.

⁶⁴⁹ *Roller*, Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit - zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit, VSSR 2004, S.131 ff., S. 136.

⁶⁵⁰ Vgl. *Pitschas*, Reform des sozialgerichtlichen Verfahrens, Zur Integration von Sozial- und allgemeiner Verwaltungsgerichtsbarkeit, SGb 1999, S. 385 ff., S. 386; Vgl. *Jung*, Sozialgerichtsbarkeit und Justizreform, SGb 2000, S. 149 ff., S. 149.

⁶⁵¹ Vgl. *Roller*, Abschied von der Sozialgerichtsbarkeit?- Zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit- in: DRiZ 2004, S.53 ff., S.54.

⁶⁵² Vgl. *Bogs*, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Sozialrechtssprechung, Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, Band 1, 1. Auflage, 1979, S. 3 ff., S. 14; *Roller*, Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit - zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit, VSSR 2004, S.131 ff., S. 139.

e. Erneute Initiative

Eine Beschlussfassung im Bundestag über die Gesetzesentwürfe eines Zusammenführungsgesetzes und eines Grundgesetzänderungsantrags erfolgte im Jahr 2004 nicht, die Gesetzesentwürfe verfielen der Diskontinuität.

In der 16. Wahlperiode wurden diese Gesetzesentwürfe von den Ländern Baden-Württemberg, Bremen, Sachsen, Sachsen-Anhalt weiterverfolgt⁶⁵³ und von dem Bundesrat in seiner 819. Sitzung am 10. Februar 2006 beschlossen⁶⁵⁴. Sie wurden am 23. März 2006 mit der BT- Drucks. 16/1034 und BT-Drucks. 16/1040 dem Bundestag vorgelegt. Eine Beschlussfassung im Bundestag ist bislang noch nicht erfolgt.

f. Jüngere Reformansätze zur Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen

Neben der Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten wird in jüngster Zeit wieder verstärkt der Ansatz verfolgt, eine einheitliche Verfahrensordnung für alle Gerichtsbarkeiten zu schaffen.

aa. Herbstjustizministerkonferenz 2004

Das für die Herbstjustizministerkonferenz im Auftrag des niedersächsischen Justizministeriums erarbeitete sogenannte Eylmann-Papier sah neben der Zusammenlegung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten, die Vereinheitlichung aller Verfahrensordnungen vor⁶⁵⁵.

Die Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen und Prozessordnungen für alle Gerichtsbarkeiten wurde sodann auf der Herbstjustizministerkonferenz vom 25. November 2004 in Berlin als Teil der großen Justizreform beschlossen. Notwendige Verfahrensbesonderheiten sollten jedoch beibehalten werden. Angedacht wurde sowohl eine Gerichtsverfassung und Prozessordnung für alle fünf Gerichtsbarkeiten als auch für die Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit einerseits sowie die Arbeits- und ordentlichen Gerichtsbarkeit andererseits.

Die Notwendigkeit einheitlicher Verfahrensordnungen wurde damit begründet, dass unterschiedliche Instanzenzüge und Rechtsmittelmöglichkeiten sowie zahlreiche Verfahrensbesonderheiten zu einer nicht mehr nachvollziehbaren Inkonsistenz führten und im erheblichen Maße zur Unübersichtlichkeit der Regelungen und zur

⁶⁵³ BR- Drucks. 47/06

⁶⁵⁴ Vgl. 819. Sitzung des Deutschen Bundesrats am 10. Februar 2006, Stenogr. Bericht, S. 8.

⁶⁵⁵ Vgl. *Eylmann/Kirchner/Knieper/Kramer/Mayen*, Zukunftsfähige Justiz, Strukturreform durch Konzentration auf ihre Kernaufgaben, Studie erstellt für das Niedersächsische Justizministerium Juli 2004, S. 37, Nachweis bei: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C4531808_L20.pdf

Schwerfälligkeit und fehlender Transparenz gerichtlicher Verfahren beitragen⁶⁵⁶. Die Gerichte sollten entlastet und der Rechtsschutz einfacher, effizienter und billiger gemacht werden⁶⁵⁷.

In der Frühjahrsjustizministerkonferenz vom 29./30. Juni 2005 in Dortmund wurden sodann Leitlinien für die Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen beschlossen und eine Arbeitsgruppe für detaillierte Vorschläge eingesetzt. Das Gerichtsverfassungs- und Prozessgesetz sollte grundlegende Regelungen über die Verfassung der Gerichte und der Staatsanwaltschaften, die für alle Gerichtsbarkeiten geltenden allgemeinen Prozessvorschriften und besondere Vorschriften für die Zivil- und Arbeitsgerichtsbarkeit, das Familiengerichtsverfahren und das Verfahren der Freiwilligen Gerichtsbarkeit, das Strafverfahren und das Verfahren der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten enthalten⁶⁵⁸.

bb. Bericht der Arbeitsgruppe, Frühjahrsjustizministerkonferenz 2006

Auf der Frühjahrsjustizministerkonferenz vom 1./2. Juni 2006 in Erlangen wurde der Zwischenbericht der im Dezember 2004 eingesetzten Arbeitsgruppe "Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnungen" übereinstimmend begrüßt und beschlossen, dass dieser als Grundlage für konkrete Formulierungsvorschläge dienen solle. Bis Ende der Legislaturperiode sollte ein Gesetzesentwurf fertig gestellt werden⁶⁵⁹.

Von der Arbeitsgruppe war das geltende Verfahrensrecht nach dem Grad der Vereinheitlichungsfähigkeit untersucht worden. Dabei wurde festgestellt, dass sich in der ZPO, ArbGG, VwGO, FGG und SGG zahlreiche inhaltsgleiche Regelungen fänden. Etwa die Vorschriften über die Rechtshilfe, Prozesskostenhilfe, elektronische Aktenführung, die Glaubhaftmachung und die Gehörsrüge. Außerdem gebe es in den öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen und im ArbGG eine Vielzahl von Verweisungen auf die ZPO. Die StPO und das FGG ließen sich in vielfacher Hinsicht nicht mit den übrigen

⁶⁵⁶ Vgl. Beschluss der Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 25.11.2004 in Berlin, 1. Deregulierung, S. 1, Nachweis bei: http://www.justiz.bayern.de/imperia/md/content/stmj_internet/ministerium/ministerium/jumiko/2004/hbesc hluss_oa_1_deregulierung.pdf.

⁶⁵⁷ Vgl. *Roller*, Vereinheitlichung der Prozessordnungen und Änderungsvorschläge im Bereich des sozialgerichtlichen Verfahrens, SGB 2005, S. 616 ff., S. 616.

⁶⁵⁸ Vgl. Beschluss der Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister am 29./30.6.2005 in Dortmund, TOP I 1 Grosse Justizreform, S.1 ff., Nachweis bei: http://www.justiz.bayern.de/imperia/md/content/stmj_internet/ministerium/ministerium/jumiko/2005/ftop_i_1.pdf.

⁶⁵⁹ Vgl. Pressemitteilung des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz 40/2006 vom 7.6.2006, <http://www.justiz.bayern.de/ministerium/presse/archiv/2006/detail/40.php>; TOP I.1 Grosse Justizreform-1.1.Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen/Prozessordnung der Beschlüsse der Justizministerinnen und Justizminister am 1./2. Juni 2006: http://www.justiz.bayern.de/imperia/md/content/stmj_internet/ministerium/ministerium/jumiko/2006/ftopi1.pdf; NJW 2005, Heft 29, XXX.

Verfahrensordnungen vergleichen, so dass eine Einbeziehung sich nicht uneingeschränkt verwirklichen ließe.

Für bestimmte unterschiedliche Regelungen bestünde kein sachlicher Grund. Dies sei insbesondere bei Vorschriften über die Ausschließung von Gerichtspersonen, über die Mitwirkung ehrenamtlicher Richter, bei der Gehörsrüge und die Regelungen über das Zeugnisverweigerungsrecht der Fall.

Es wurde jedoch auch festgestellt, dass viele der bestehenden Abweichungen auf sachlich begründbare Unterschiede zurückzuführen seien. Maßgeblich sei dabei insbesondere die in den Zivilverfahren geltende Beibringungsmaxime und der in den öffentlich-rechtlichen Verfahrensordnungen geltende Untersuchungsgrundsatz.

Dies betreffe insbesondere den Bereich der Prozessförderungspflichten, Vergleichsmöglichkeiten und Güteverhandlungen. Es müsste diesbezüglich eine vertiefte Prüfung vorgenommen werden⁶⁶⁰. Die Arbeitsgruppe überprüft derzeit ihren Zwischenbericht, damit möglichst umgehend nach der Frühjahrsgesetzministerkonferenz 2007 die Arbeiten an einem konkreten Gesetzesentwurf aufgenommen werden können.

cc. Reaktionen auf das Vorhaben einer einheitlichen Verfahrensordnung

In den letzten Jahren wurde überwiegend eine einheitliche Verfahrensordnung befürwortet.

(1) Anwaltschaft und Sozialverbände

Der Deutsche Anwaltsverein befürwortete in seiner Stellungnahme zur „Großen Justizreform“ vom Mai 2005 die Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen und Prozessordnungen, soweit nicht sachliche Unterschiede dagegen stünden. Es wurde vorgeschlagen, die Verwaltungsprozessordnung von 1979 den inzwischen eingetretenen Entwicklungen des Prozessrechts der verschiedenen Gerichtsbarkeiten anzupassen. Als Vorteile einer einheitlichen Verfahrensordnung wurden angeführt, dass für die beteiligten Gerichte eine erhebliche Erleichterung eintreten würde, sowie die Effizienz der richterlichen Arbeit und die Transparenz für den Bürger gesteigert würde. Außerdem würde eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung auf dem Gebiete des Verfahrensrechts herbeigeführt werden und damit größere Rechtssicherheit gegeben sein⁶⁶¹.

Besonderheiten wie etwa die Mitwirkung ehrenamtlicher Richter in der Zivil-, Straf-, Arbeits-, Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit sollten, so der deutsche Anwaltsverein,

⁶⁶⁰ Zwischenbericht der Justizstaatssekretärinnen und Justizstaatssekretäre für die Konferenz der Justizministerinnen und -minister am 1./2. Juni 2006 in Erlangen vom 12. Mai 2006, S. 7 ff; Nachweis bei: <http://www.bdr-online.de/base/bin/download.php>.

⁶⁶¹ Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins Nr. 29/2005 durch den DAV-Ausschuss Justizreform zu den Plänen der Justizministerkonferenz für eine „Große Justizreform“, S. 21; Nachweis bei: <http://www.anwaltverein.de/03/05/2005/29-05.pdf>.

nicht angetastet werden, da sich die Beteiligung der ehrenamtlichen Richter an der Rechtsprechung in allen Verfahrensordnungen bewährt habe. Im Zuge der Vereinheitlichung des Prozessrechts dürften die sich aus den Wesensunterschieden des Parteiprozesses einerseits und des Amtsprozesses andererseits ergebenden Unterschiede nicht nivelliert werden. Sie müssen vielmehr unverfälscht erhalten bleiben⁶⁶².

Auch die Bundesrechtsanwaltskammer sprach sich in ihrer Stellungnahme vom Juni 2005 für die Vereinheitlichung der Prozessordnungen unter Berücksichtigung der notwendigen Verfahrensbesonderheiten einzelner Gerichtsbarkeiten aus. Insbesondere dürfe das SGG nicht an den bürgerunfreundlicheren Rechtsschutz der VwGO angeglichen werden. Der bürgerfreundliche und niederschwellige Zugang zu den Sozialgerichten sei aufgrund der die Existenz betreffenden Lebenssachverhalte des Sozialrechts geboten⁶⁶³.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund befürwortete grundsätzlich eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Gerichtsverfassung und der Verfahrensregeln. Er forderte jedoch den Erhalt von eigenständigen Prozessordnungen und die Beibehaltung spezifischer Regelungen der Gerichtsverfassungen und Prozessordnungen der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit. Bei eigenständigen Prozessordnungen könne besser die Sachnähe zum materiellen Recht und dem Klageanliegen sowie den Unterschieden der verschiedenen Gerichtsbarkeiten Rechnung getragen werden⁶⁶⁴.

(2) Richterschaft

Der Deutsche Richterbund setzte sich in seinem Positionspapier zur Justizreform vom 15. August 2005 für eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Gerichtsverfassungen und Prozessordnungen ein. Gerichtsübergreifende Grundsätze u. a. für die Besetzung der Richterbank, für die Beweiserhebung, für Fristen und für Rechtsmittel würden die Unübersichtlichkeit und oft nicht nachvollziehbare Unterschiede zwischen den einzelnen Prozessordnungen beseitigen⁶⁶⁵.

⁶⁶² Vgl. Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins durch den DAV-Ausschuss Justizreform zu den Plänen der Justizministerkonferenz für eine „Große Justizreform“, S. 22; Nachweis bei: <http://www.anwaltverein.de/03/05/2005/29-05.pdf>.

⁶⁶³ Vgl. Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer „BRAK-Papier zur Großen Justizreform“ erarbeitet durch die Arbeitsgruppe Justizreform der Bundesrechtsanwaltskammer, BRAK-Stellungnahme–Nr.18/2005, Juni 2005, S. 6 f., Nachweis bei: <http://www.brak.de/seiten/pdf/Stellungnahmen/2005/BRAKPapierGrosseJustizreform.pdf>.

⁶⁶⁴ Vgl. „Große Justizreform“, Empfehlungen der Justizstaatssekretäre, Position des DGB zur Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit, August 2005, S. 41, Nachweis bei: [http://www.dgb./themen/themen_a_z_gr_justizreform_empfehlungen\[2\].pdf](http://www.dgb./themen/themen_a_z_gr_justizreform_empfehlungen[2].pdf)

⁶⁶⁵ Positionspapier des Deutschen Richterbundes zur Justizreform (Stand: 15. August 2005), S. 6 f.; Nachweis bei: <http://www.drj.de/pages/html/stellung/st-ZfG.html>

Auch der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen befürwortete in seiner Stellungnahme zur „Großen Justizreform“ im Mai 2005 eine einheitliche Prozessordnung; es wurde jedoch gefordert, den sachlich gebotenen Unterschieden Rechnung zu tragen⁶⁶⁶.

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte, des Kammergerichts, des Bayerischen Obersten Landesgerichts und des Bundesgerichtshofs sahen die Harmonisierung der gerichtsverfassungsrechtlichen Bestimmungen und der Prozessordnungen als zweckmäßig an. Sie fördere die Übersichtlichkeit und Transparenz der Rechtsordnung und damit ihre Überzeugungskraft in der Öffentlichkeit. Jedoch dürfe die Wirkung einer Harmonisierung auf Öffentlichkeit und Rechtssuchende nicht überschätzt werden; die Anwaltschaft verstehe es nämlich mit den jeweiligen Besonderheiten der Verfahrensordnungen umzugehen⁶⁶⁷.

(3) Literatur

In der Literatur wurde in den vergangenen Jahren sowohl eine einheitliche Verfahrensordnung für alle Gerichtsbarkeiten als auch lediglich für die öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten diskutiert.

Die Befürworter der einheitlichen Verfahrensordnungen führten als Gründe einerseits die größere Transparenz des Verfahrensrechts für die Beteiligten und den erleichterten Zugang zu den Gerichten für den Rechtsschutzsuchenden⁶⁶⁸, andererseits die Vorteile für die Gerichte und Rechtsanwälte an. Rechtsanwälte und Gerichte würden durch Abbau von Spezialisierung und Isolierung entlastet, der Meinungsaustausch gefördert und die Arbeit schneller und praktikabler gemacht werden⁶⁶⁹. Teilweise wurde auch gefordert, eine Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen nur bei gleichzeitiger Zusammenfassung der drei öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten vorzunehmen⁶⁷⁰.

⁶⁶⁶ Vgl. Stellungnahme des BDVR zur „Großen Justizreform“, S.1, Nachweis bei: http://www.bdvr.de/aaa_Dateien/GroJustRef.pdf.

⁶⁶⁷ Vgl. Entschließung der Jahrestagung der Präsidentinnen und Präsidenten der Oberlandesgerichte, des Kammergerichts, des Bayerischen Obersten Landesgerichts und des Bundesgerichtshofs zur „Großen Justizreform“ vom 14.12.2005, S. 1 f., Nachweis bei: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C15220035_L20.pdf.

⁶⁶⁸ Vgl. Lange, Neuregelung des Zugangs zum BFH- Das Zweite FGO-Änderungsgesetz, NJW 2001, S. 1098 ff., S. 1101.

⁶⁶⁹ Vgl. Redecker, Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten?, NJW 2004, S. 496 ff., S. 497.

⁶⁷⁰ Vgl. Stüer/Hermanns, Der verfassungsrechtliche Rahmen einer Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit, DÖV 2001, S. 505 ff., S. 506.

Gegen eine einheitliche Verfahrensordnung wurde vorgetragen, dass die einzelnen Prozessordnungen historisch gewachsen und den Bedürfnissen der einzelnen Gerichtszweige angepasst seien. Auch könne eine Beschleunigung des Verfahrens und sonstiger Änderungsbedarf besser durch eine isolierte Änderung der jeweiligen Verfahrensordnungen erreicht werden⁶⁷¹. Die umfassende Vereinheitlichung des Verfahrensrechts wurde als Träumereien am rechtspolitischen Kamin bezeichnet, da bereits eine auf die öffentlich-rechtlichen Gerichtszweige beschränkte Vereinheitlichung erhebliche Schwierigkeiten gemacht habe⁶⁷². Meyer-Ladewig schlägt hingegen vor bei jeder Änderung des SGG zu prüfen, ob eine mit der VwGO übereinstimmende Regelung getroffen werden könne⁶⁷³.

3. Stellungnahme

Gegen den Gesetzesentwurf zum Zusammenführungsgesetz bestehen, abgesehen von grundsätzlichen Bedenken gegen die Zusammenlegung der öffentlich- rechtlichen Gerichtsbarkeiten, in mehrfacher Hinsicht Vorbehalte. Dies betrifft vor allem die Frage, ob die durch den Gesetzesentwurf angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden können. Auch eine einheitliche Verfahrensordnung, insbesondere eine einheitliche Verfahrensordnung für alle Gerichtsbarkeiten, würde einige Nachteile mit sich bringen. Im Folgenden sollen einzelne Bedenken näher dargelegt werden.

a. Flexiblerer Richtereinsatz

Das primäre Ziel, den Richtereinsatz flexibler zu gestalten, könnte durch das Zusammenführungsgesetz grundsätzlich erreicht werden, da dem Einsatz des Richters in einen anderen Gerichtszweig der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit nicht mehr die verfassungsrechtlich garantierte richterliche Unversetzbarkeit entgegenstünde. Jedoch würde sich der Einsatz in einem anderen Gerichtszweig eines Richters, der jahrelang in einer Rechtsmaterie tätig gewesen ist, als schwierig erweisen. Bei der beabsichtigten Einsetzung von Verwaltungsrichtern als Sozialrichter würde die notwendige Einarbeitung in das komplexe materielle Recht des Sozialrechts einen enormen Zeitaufwand bedeuten. Auch kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Verfahren von einem

⁶⁷¹ Vgl. *Sunder-Plassmann*, in: *Hübschmann/Hepp/Spitaler*, Einf. FGO, Rdnr. 187; *Roller*, Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit - zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit, VSSR 2004, S.131 ff., S.143.

⁶⁷² Vgl. *Meyer-Ladewig*, Die Vorschriften von VwGO und SGG und das materielle Recht – Eine wertende vergleichende Betrachtung-, in: *Durchsetzung sozialer Rechtspositionen*, 2006, S. 29 ff., S. 42, gegen eine einheitliche Verfahrensordnung aufgrund des Scheitern der Verwaltungsprozessordnung auch *Weth*, Justizminister im Reformrausch? - Zum geplanten Umbau der Justiz, ZRP 2005, S. 119 ff., S. 123.

⁶⁷³ Vgl. *Meyer-Ladewig*, Zur Reform des sozialgerichtlichen Verfahrens, SGB 1999, S. 269 ff., S. 274.

in der Materie neuen Richter ebenso schnell wie von einem erfahrenen Richter bearbeitet werden könnten. Fraglich wäre somit auch, ob eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden könnte. Außerdem würde es dem Verwaltungsrichter an einer, im Laufe der sozialgerichtlichen Tätigkeit gewonnenen Erfahrung für eine angemessene soziale Handhabung fehlen.

b. Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten und Verfahrensvereinheitlichung

Mit der Zusammenlegung der Fachgerichte ohne gleichzeitige Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen, wie es der Entwurf des Zusammenführungsgesetzes vorsieht, können die wesentlichen Ziele der Reformbestrebungen nicht erreicht werden. Die isolierte Zusammenlegung der Gerichtsbarkeiten kann weder zu einer Verfahrensvereinfachung noch zu einer Transparenz und Bürgernähe beitragen. Von einer Verfahrensvereinfachung kann gerade nicht die Rede sein, wenn innerhalb desselben Gerichts die verwaltungs-, sozial- und finanzgerichtlichen Verfahrensordnungen zum großen Teil nebeneinander gelten würden.

Dies trägt außerdem zur Unübersichtlichkeit bei und sorgt für Verwirrung bei den Rechtssuchenden – ihr Vertrauen in die Rechtspflege kann so nicht gestärkt werden.

c. Länderöffnungsklausel

Die beabsichtigte Länderöffnungsklausel ist abzulehnen, da sie zur Rechtszersplitterung und Unübersichtlichkeit führt. Auch wäre ein bundeseinheitlicher Instanzenzug nicht mehr gegeben. Die unterschiedlichen Regelungen in den Ländern bringen überdies für den Rechtsschutzsuchenden Nachteile mit sich, da eine unterschiedliche Ausgestaltung der Gerichte in den einzelnen Ländern für den Bürger schwer nachvollziehbar ist und diesem die Ermittlung des zuständigen Gerichts erschwert.

Durch die im Entwurf des Zusammenführungsgesetzes vorgesehene Möglichkeit der Länder, lediglich die Verwaltungs- und Sozialgerichte zusammenzufassen, wird die Rechtszersplitterung verstärkt. Ein solches Optionsmodell wurde sogar von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die Vorschläge zur Errichtung einer einheitlichen öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeit erarbeitete, wie oben dargestellt, abgelehnt. Die Regelung des Entwurfes eines Zusammenführungsgesetzes, die die mögliche Zusammenarbeit mehrerer Länder regelt, trägt weiter zur Unübersichtlichkeit bei. So kann sich die Zusammenarbeit etwa auf die Errichtung eines gemeinsamen Oberfachgerichts beschränken oder die Zusammenarbeit kann darin bestehen, dass ein Land sein Oberverwaltungs-, Landessozial- und Finanzgericht dergestalt mit dem

Oberverwaltungsgericht eines anderen Landes in einem Oberfachgericht zusammenführt, dass in diesem Gericht gemeinsame Spruchkörper für Verwaltungssachen eingerichtet werden⁶⁷⁴. Dadurch wird die Rechtseinheit enorm gefährdet und es besteht die Gefahr der Zersplitterung der Gerichtsstrukturen.

d. Einheitliche Verfahrensordnung

Eine einheitliche Verfahrensordnung wäre grundsätzlich zu begrüßen. Mit einer einheitlichen Verfahrensordnung könnten wesentliche Ziele des Reformvorhabens erreicht werden. Das Verfahrensrecht könnte so vereinfacht und somit Rechtsanwälte und Gerichte entlastet werden. Dies würde auch zu einer Erleichterung der Prozessführung für den Rechtsschutzsuchenden führen. Es bestünde jedoch die Gefahr, dass wichtige, historisch gewachsene Besonderheiten des Verfahrensrechts der einzelnen Gerichtsbarkeiten aufgegeben werden müssten.

Eine einheitliche Verfahrensordnung für alle Gerichtsbarkeiten erscheint insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensgrundsätze, die im Zivilverfahren geltende Beibringungsmaxime und der im öffentlichen Recht geltende Untersuchungsgrundsatz, schwer vorstellbar. Aber auch bei einer einheitlichen Verfahrensordnung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten müssten die den jeweiligen Rechtsgebiet angepassten Besonderheiten der einzelnen Verfahrensordnungen beibehalten werden. Als problematisch stellt sich dabei der zweistufige Instanzenzug in der Finanzgerichtsbarkeit gegenüber dem dreistufigen Instanzenzug in der Verwaltungs- und Sozialgerichtsbarkeit dar. Im Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung (1978) hatte man den Weg gewählt, in allen Gerichtszweigen einen dreistufigen Rechtszug vorzusehen. Auch die besondere Stellung und Benennung der ehrenamtlichen Richter im sozialgerichtlichen Verfahren müsste durch Sondervorschriften beibehalten werden.

Die Vielzahl der zu beachtenden Besonderheiten der einzelnen Verfahrensordnungen hatte bei der beabsichtigten Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen durch die Verwaltungsprozessordnung (1978) dazu geführt, dass zahlreiche Regelungen der geltenden einzelnen Verfahrensordnungen beibehalten wurden. Eine weiterreichende Vereinheitlichung hatte sich aufgrund der Widerstände gegen die Aufhebung der Besonderheiten der einzelnen Gerichtsbarkeiten als nicht umsetzbar herausgestellt. Es ist somit sehr fraglich, ob jetzt eine einheitliche Verfahrensordnung für alle Gerichtsbarkeiten verwirklicht werden kann.

⁶⁷⁴ Beispiele entsprechen denen der amtlichen Begründung, BR- Drucks. 544/04, S.27 f.

e. Alternativen

Solange nicht alle anderen gerichtsorganisatorischen Maßnahmen ausgeschöpft sind, sollte der bisherige Aufbau der Gerichtsbarkeiten auf Bundes- oder Länderebene nicht aufgegeben werden.

Im Folgenden sollen einige Alternativen kurz aufgezeigt werden.

Es besteht die Möglichkeit die Richter freiwillig in eine andere Gerichtsbarkeit abzuordnen. Dies wird bereits erfolgreich praktiziert⁶⁷⁵. Planstellenverschiebungen und damit verbundene Sperren bei Neueinstellungen bei weniger belasteten Gerichtsbarkeiten vorzunehmen⁶⁷⁶, ist ein weiterer erfolgsversprechender Ansatz.

Die durch die Reformen angestrebte Kostenersparnis könnte auch ohne Vereinigung der Gerichtsbarkeiten durch zentrale Einrichtungen, sogenannte Gerichtszentren für Gerichte verschiedener Gerichtszweige erzielt werden. Solche Gerichtszentren sind bereits in einigen Bundesländern am entstehen. Beispielsweise findet sich in Bremen seit 2004 ein Fachgerichtszentrum. Dieses besteht für das Oberverwaltungsgericht, Finanzgericht, Landessozialgericht, Verwaltungsgericht und Sozialgericht. Gemeinsame Einrichtungen für alle Gerichte stellen die Bibliothek, das Sitzungssaalmanagement, der Servicepoint als Anlaufstelle für alle Rechts- und Ratsuchenden sowie eine gemeinsame Verwaltungsabteilung auf dem Gebieten Personal, Haushalt und Organisation dar. Daneben ist ein Justizzentrum für das Oberlandesgericht, Landesarbeitsgericht und Arbeitsgericht vorgesehen⁶⁷⁷.

Auch in Dresden wurde am 25. Oktober 2005 mit dem Bau des Fachgerichtszentrums begonnen, der im Dezember 2006 fertig gestellt werden soll. Darin sollen die Verwaltungs-, Sozial- und Arbeitsgerichte untergebracht sein. Sitzungssäle, Beratungszimmer, Wartebereich, Bibliothek, Cafeteria, Pforte, Archive und Technikflächen sollen gemeinsam genutzt werden⁶⁷⁸.

In Thüringen wurde in Meiningen ein Justizzentrum gebildet, in dem das Landgericht, die Staatsanwaltschaft, das Verwaltungsgericht, das Sozialgericht und das Amtsgerichts unter einem Dach arbeiten. Der Justizminister des Landes Thüringen führte dazu aus, dass sich die Behörden in ihrer Zusammenfassung und Größenordnung gut organisieren lassen und eine flexiblere Nutzung der sachlichen Ressourcen unter Wahrung der fachlich gebotenen Differenzierung böte⁶⁷⁹.

⁶⁷⁵ Vgl. *Rolfs*, Über den Nutzen der Fachgerichtsbarkeiten, NJW 2003, Heft 51, S. III.

⁶⁷⁶ Vgl. *von Wulffen*, Nachweis bei *Fehmel*, Hintergrund, NJW 2004, Heft 11, S. XVI.

⁶⁷⁷ Vgl. Pressemitteilung der Senatskanzlei der Freien Hansestadt Bremen vom 31.5.2006, Nachweis bei: http://www2.bremen.de/web/owa/p_anz_presse_mitteilung?pi_mid=119413&pi_back.

⁶⁷⁸ Vgl. Pressemitteilung des sächsischen Justizministeriums vom 25.10.2005, Nachweis bei: <http://www.justiz.sachsen.de>.

⁶⁷⁹ Vgl. Pressemitteilung des Thüringer Justizministeriums vom 28.4.2006, Nr. 48/2006, Nachweis bei: <http://www.thueringen.de/de/justiz/presse/21859/uindex.html>.

Eine andere Möglichkeit ist, die Landesgerichte zweier Länder zusammenzulegen. So wurden die Landessozialgerichte Niedersachsen und Bremen durch Staatsvertrag im Jahre 2002 zu einem Landessozialgericht Niedersachsen-Bremen mit Sitz in Celle vereinigt. In Bremen besteht eine Zweigstelle⁶⁸⁰.

Zum 1. Juli 2005 wurden auch die Landessozialgerichte Berlin-Brandenburg zusammengeschlossen⁶⁸¹. Die Ressourcennutzung an nur einem Standort führe, so Justizsenatorin Schubert (Berlin) zu einer wesentlichen Effektivitätssteigerung⁶⁸². Auch Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen erwägen die Zusammenlegung von Obergerichten der Arbeits-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit⁶⁸³.

⁶⁸⁰ http://www2.bremen.de/justizsenator/franes.html/Kap2/Kap2_2.html.

⁶⁸¹ Vgl. *Wenner/Terdenge/ Krauß*, Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit, Strukturen-Kompetenzen - Verfahren, 3. Auflage, 2005, Rdnr. 116 f.

⁶⁸² <http://www.mdj.brandenburg.de>.

⁶⁸³ Vgl. *Jestaedt*, Innovativ und sparsam - mehr Rechtsprechung weniger Verwaltung, ZRP 2003, S. 244 ff., S. 244.

G) Schlussfolgerungen

Die im vorgehenden Kapitel aufgezeigten gegenwärtigen Reformbestrebungen, eine eigenständige Sozialgerichtsbarkeit abzuschaffen, sind, abgesehen von sonstigen aufgezeigten Bedenken, insbesondere aus historischer Sicht nicht geboten. Betrachtet man die in dieser Arbeit aufgezeigte Entwicklung der Sozialgerichtsbarkeit, so kann festgestellt werden, dass der eigenständige sozialgerichtliche Rechtsschutz historisch gewachsen ist. Dieser sollte nicht ersetzt werden.

Seit 1884 besteht das sozialgerichtliche Verfahren als eigenständiger Rechtsschutz neben dem Rechtsschutz vor den ordentlichen Gerichten und den Verwaltungsgerichten. Die Ausübung des sozialgerichtlichen Rechtsschutzes durch die ordentlichen Gerichte, die Verwaltungsgerichte und die Gewerbegerichte, wie das Gesetz betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter von 1883 noch vorsah, wurde durch das Unfallversicherungsgesetz von 1884 aufgegeben. Es wurden Schiedsgerichte und das Reichsversicherungsamt für das sozialgerichtliche Verfahren geschaffen, deren Zuständigkeit in den folgenden Jahren erheblich ausgebaut wurde.

Die Reichsversicherungsordnung von 1911 nahm eine umfassende Kodifizierung anknüpfend an die Bismarckschen Sozialversicherungsgesetze vor und gestaltete das sozialgerichtliche Verfahren für das ganze Reichsgebiet einheitlich aus. Anstelle der Schiedsgerichte traten Versicherungs- und Oberversicherungsämter, die für die Kranken-, Unfall- und Invaliden- und Altersversicherung Aufgaben der Verwaltung und Rechtsprechung wahrnahmen. Das Reichsversicherungsamt blieb als oberste Spruch-, Beschluss- und Aufsichtsbehörde mit erweitertem Zuständigkeitsbereich bestehen.

Das sozialgerichtliche Verfahren konnte sich auch trotz Verfahrensvereinfachungen während der Weimarer Republik, kriegsbedingten Einschränkungen sowie Anpassungen an die nationalsozialistische Staatsauffassung bis zur Stilllegung des Reichsversicherungsamts im Jahre 1945 im wesentlichen wie in der Reichsversicherungsordnung von 1911 vorgesehen als eigenständig behaupten.

Die Sozialgerichtsbarkeit wurde mit Inkrafttreten des Sozialgerichtsgesetzes 1953 als eine eigenständige, dem Gewaltenteilungsgrundsatz entsprechende Gerichtsbarkeit mit dem Bundessozialgericht als eigenem oberem Bundesgericht errichtet, die den anderen vier Gerichtsbarkeiten der Bundesrepublik Deutschland gleich geordnet war. Man entschied sich bei den Vorarbeiten zum Entwurf eines Sozialgerichtsgesetzes bewusst

gegen die ursprüngliche Absicht des Grundgesetzgebers, lediglich vier Gerichtsbarkeiten zu schaffen und die Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit als eine Gerichtsbarkeit zusammenzufassen.

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere der Gewaltenteilungsgrundsatz und die richterliche Unabhängigkeit, bedingten, dass von der Verwaltung unabhängige Gerichte errichtet wurden. Diese unabhängigen Gerichte knüpften jedoch an die Aufgaben der Spruchkörper der Versicherungsämter, Obergewerkschaften und des Reichsversicherungsamts an. Man wollte an der bewährten und gefestigten Tradition einer eigenständigen sozialrechtlichen Rechtsprechung festhalten. Auch der Begriff der Sozialgerichtsbarkeit wurde nach historischen Gesichtspunkten als Angelegenheiten der Sozialversicherung einschließlich des Kassenarztrechts, der Arbeitslosenversicherung und der übrigen Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sowie der Kriegsopferversorgung verstanden. Das Sozialgerichtsgesetz übernahm auch bis 1945 geltendes Recht, wie etwa den Amtsermittlungsgrundsatz, den Grundsatz des rechtlichen Gehörs und die Zusammensetzung der Gerichte. Die Beteiligung des Laienelements durch die Mitwirkung ehrenamtlicher Beisitzer in sämtlichen Rechtszügen, wie es bei den bisherigen Spruchinstanzen herrschende Übung war, wurde bewusst beibehalten.

Es kann somit auf einen eigenständigen sozialrechtlichen Rechtsschutz seit mehr als 120 Jahren zurückgeblieben werden, der sich historisch entwickelt und etabliert hat. Die Sozialgerichtsbarkeit in ihrer heutigen Gestalt hat sich seit mehr als 50 Jahren bewährt und sich den zahlreichen Änderungen im Sozialrecht angepasst.

Eine historisch gewachsene Gerichtsbarkeit mit einer eigenen Verfahrensordnung, die den Bedürfnissen der jeweiligen Epochen angepasst wurde, sollte nicht beseitigt werden. Es bestünde die Gefahr, dass dadurch tradierte Besonderheiten, insbesondere ungeschriebene Denk- und Verhaltensmuster verloren gingen. Auch die traditionelle Besonderheit der Sozialgerichtsbarkeit, ehrenamtliche Richter an der Rechtsprechung mitwirken zu lassen, sollte nicht aufgegeben werden, da der Sachverstand und die Lebenserfahrung der ehrenamtlichen Richter aus den betroffenen Berufskreisen dem für das sozialgerichtliche Verfahren nötige Erfahrungswissen und der Sozialkompetenz Rechnung trägt. Auch die besondere Klägerfreundlichkeit durch Frist- und Formerleichterungen, weitgehende Kostenfreiheit des Verfahrens, die Hinweis- und Aufklärungspflicht des Vorsitzenden sowie die praktische und flexible Durchführung des konzentrierten Beweisverfahrens stellen weitere Besonderheiten des sozialgerichtlichen Verfahrens dar, die nicht abgeschafft werden sollten, da dadurch den Bedürfnissen der

Rechtsschutzsuchenden bei der Verfolgung existentieller Ansprüche Rechnung getragen wird.

Bei der Diskussion um die Zusammenlegung der drei öffentlichen Gerichtsbarkeiten sollte außerdem beachtet werden, dass die Sozialgerichtsbarkeit in keinem Stadium ihrer Entwicklung, anders als die Finanzgerichtsbarkeit, von den allgemeinen Verwaltungsgerichten ausgeübt wurde⁶⁸⁴. Auch die heutige Zuordnung des Sozialrechts zum öffentlichen Recht als Teilgebiet des besonderen Verwaltungsrechts und die Ausübung der Sozialgerichtsbarkeit durch besondere Verwaltungsgerichte war, historisch gesehen, nicht selbstverständlich.

Das Reichsversicherungsamt sah zunächst seine Rechtsentscheidung als verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung an. Später unterschied das Reichsversicherungsamt dann zwischen dem Spruchverfahren, die Leistungsansprüche der Versicherten betrafen und der verwaltungsgerichtlichen Tätigkeit. Die verwaltungsgerichtliche Tätigkeit wurde zu dem Bereich des Verwaltungsrechts, das Spruchverfahren unter Vermeidung einer eindeutigen Zuordnung als Parallele zum Zivilprozess auf dem Gebiet der öffentlichrechtlich geregelten Arbeiterversicherung gezählt. Von der früheren Lehre bis 1945 wurde aus den Bestimmungen der Reichsversicherungsordnung über das Verfahren vor den Spruchkammern der Obergesamversicherungsämter gefolgert, dass es sich bei diesen um besondere Verwaltungsgerichte handele⁶⁸⁵.

Auch die rechtssystematische Zuordnung des Sozialrechts, insbesondere das Recht der Sozialversicherung, war seit seiner Entstehung umstritten⁶⁸⁶. Seit Mitte der 50er Jahre hat sich allerdings die Meinung durchgesetzt, dass die Sozialversicherung öffentlichrechtlichen Charakter habe und zweifelsfrei zu dem besonderen Verwaltungsrecht gehöre.

Die Sozialgerichtsbarkeit hat zur Ausformung dieses besonderen Rechtsgebiets einen wesentlichen Beitrag geleistet und sollte deshalb als eigenständige Gerichtsbarkeit erhalten bleiben.

⁶⁸⁴ Die Finanzgerichtsbarkeit wurde bis 1918 von den allgemeinen Verwaltungsgerichten ausgeübt. Nachweis bei: Ule, Zur Vereinheitlichung der gerichtlichen Verfahrensordnungen, DVBl. 1958, S. 691 ff., S. 695.

⁶⁸⁵ Vgl. Stier-Solmo, Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Band 6, 1929, S. 607 ff., S. 614.

⁶⁸⁶ Vgl. Laß in Holtzendorff-Kohler, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 7. Auflage, 1914, 4. Band, S. 466 f.

Quellen- und Literaturverzeichnis

I. Archivarische Quellen

Bayerisches Hauptstaatsarchiv München (BayHStA)

<i>LVersA</i>	Bayerisches Landesversicherungsamt
<i>LVersA 59</i>	Akten des Landesversicherungsamtes, Vollzug der Reichsversicherungsordnung, I. Buch: Allgemeine Vorschriften, Oberversicherungsämter, Errichtung, Geschäftsgang, Verfahren (§§ 35, 61-67, 1675-1693), Allgemeines
<i>LVersA 60</i>	Akten des Landesversicherungsamtes, Betreff: Vollzug der Reichsversicherungsordnung, I. Buch: Allgemeine Vorschriften, Oberversicherungsämter, Errichtung, Geschäftsgang und Verfahren, Besonderes.
<i>LVersA 86</i>	Akten des Landesversicherungsamtes, Betreff: Vollzug der Reichsversicherungsordnung, I. Buch: Allgemeine Vorschriften, Spruch- und Beschlusskammern der Oberversicherungsämter
<i>LVersA 95</i>	Akten des Landesversicherungsamtes, Betreff: Vollzug der Reichsversicherungsordnung, I. Buch: Allgemeine Vorschriften, Versicherungsämter, Errichtung, Geschäftsgang und Verfahren, Allgemeines (§§ 35, 36, 1613-1629, 1636-1674)
<i>MArb</i>	Bayerisches Ministerium für Soziale Fürsorge
<i>MArb 1279</i>	Akten des Bayerischen Ministerium für Soziale Fürsorge, Betreff. Schiedsgerichte für die Arbeiterversicherung 1900-1904
<i>MArb 1280</i>	Akten des Bayerischen Ministerium für Soziale Fürsorge, Betreff. Schiedsgerichte für die Arbeiterversicherung 1905
<i>MFür</i>	Staatsministerium für Wirtschaft, Abteilung für Arbeit und Fürsorge
<i>MFür 774</i>	Akten des Staatsministerium für Wirtschaft, Abteilung für Arbeit und Fürsorge, Landesversicherungsamt, Geschäftsbericht und amtliche Mitteilungen ab 1888
<i>MJu</i>	Bayerisches Staatsministerium der Justiz
<i>MJu 14964</i>	Akten des Königlichen Staatsministeriums der Justiz, Landesversicherungsamt

II. Gedruckte Quellen (amtliche Publikationen)

<i>Arbeit und Sozialfürsorge</i>	Amtliches Organ der deutschen Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge der sowjetischen Besatzungszone in Deutschland, Berlin 1946, 1947
<i>Bundesministerium der Justiz (Hrsg.)</i>	Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung, vorgelegt vom Koordinierungsausschuss zur Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsordnung, der Finanzgerichtsordnung und des Sozialgerichtsgesetzes, Köln 1978
<i>Der Parlamentarische Rat</i>	Verhandlungen des Hauptausschusses. Bonn 1948/49, Bonn []
<i>Der Parlamentarische Rat</i>	Kurzprotokolle der Sitzungen des Hauptausschusses, Bonn []
<i>Der Parlamentarische Rat</i>	Kurzprotokolle der Sitzungen des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, I, 8-11, Bonn []
<i>Der Parlamentarische Rat</i>	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), Formulierungen der Fachausschüsse, des Allgemeinen Redaktionsausschusses, des Hauptausschusses und des Plenums, Bonn 1948/49, Bonn []
<i>Deutscher Bundestag/ Bundesarchiv (Hrsg.)</i>	Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 1, Vorgeschichte, bearbeitet von Werner, Wolfram, 1. Auflage, Boppard am Rhein 1975 Band 13, Teilband 2, Ausschuss für Organisation des Bundes / Ausschuss für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege, bearbeitet von Büttner, Edgar; Wettengel, Michael, 1. Auflage, München 2002
<i>Sammlung der Länderratsgesetze</i>	Düsseldorf 1950
<i>Verfassungsausschuss der Ministerpräsidenten–Konferenz der westlichen Besatzungszonen</i>	Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August München 1948
<i>Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des Bayerischen Landtags</i>	Stenographische Berichte Nr. 90 bis 119 Von der 90. Sitzung am 1. Oktober 1889 bis zur 119. Sitzung am 20. Dezember 1889, IV. Band München, 1890

<i>Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des Bayerischen Landtags</i>	XXXVI. Landtagsversammlung, I. Session im Jahre 1912, Stenographische Berichte Nr.121 bis Nr. 141, von der 121. Sitzung am 10. September 1912 bis zur 141. Sitzung am 8. Oktober 1912, V. Band, München, 1912
<i>Verhandlungen des Bayerischen Landtags</i>	Stenographischer Berichte, Nr. 160-192, 160. Sitzung am 22. September 1953 bis zur 192. Sitzung am 2. April 1954, VI. Band, München 1954 IV. Tagung 1953/54, Beilagen-Band VI, Beilagen 4545-5371, München 1954
<i>Verhandlungen des Bayerischen Senats</i>	Stenographischer Berichte, 22. Sitzung am 16.Januar1953 bis zur 35. Sitzung am 18. Dezember 1953 [nebst] Anlagen, Anlage 314 bis Anlage 551, Band 6, 3. Tagungsperiode 1952/53, 2. Tagung, München 1954
<i>Verhandlungen des Deutschen Bundestages</i>	Stenographische Berichte, Bonn 1951 ff. Berlin 2004
<i>Verhandlungen des Deutschen Bundestages</i>	Anlagen zu den Stenographischen Berichten, Bonn 1951 ff.
<i>Verhandlungen des Deutschen Bundestages</i>	Drucksachen Bonn 1951 ff. Berlin 2001 ff.
<i>Verhandlungen des Deutschen Bundesrates</i>	Stenographische Berichte Bonn 1951 ff.
<i>Verhandlungen des Deutschen Bundesrates</i>	Drucksachen Bonn 1951 ff.
<i>Verhandlungen des Reichstages</i>	Stenographische Berichte, Berlin 1882 ff.
<i>Verhandlungen des Reichstages</i>	Stenographische Berichte, Anlagen Berlin 1883 ff.
<i>Verordnungsblatt für die britische Zone</i>	Amtliches Organ zur Verkündung von Rechtsverordnungen der Zentralverwaltung, Zentral-Justizamt für die Britische Zone (Hrsg.) Hamburg, 1948
<i>Verhandlungen des Verfassungsausschusses der</i>	Stenographische Berichte II, 13.- 24.Sitzung, 7. August 1946 – 28. August 1946
<i>Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung</i>	München 1946
<i>Weber, Karl</i>	Neue Gesetz- und Verordnungen - Sammlung für das Königreich Bayern mit Einschluss der Reichsgesetzgebung, enthaltend die auf dem Gebiet der Verfassung und Verwaltung geltenden oder die Interessen des Staatsbürgers betreffenden Gesetze, Verordnungen und sonstigen

Bestimmungen, 19. Band, 22. März 1888 bis 8. Dezember 1889, München 1894

Wilms, Heinrich (Hrsg.)

Dokumente zur Entstehung des Grundgesetzes 1948 und 1949 (Dokumente zur neuesten deutschen Verfassungsgeschichte; Band 3), Teil 2., Vorschläge, Entwürfe und in Kraft getretene Fassungen des Grundgesetzes 1949-1999, 1. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln 2001

Zentralamt für Arbeit/Lemgo (Hrsg.) Arbeitsblatt für die britische Zone,
Bielefeld 1947
Zitiert: ArbBl. f. d. br. Z.

III. Literaturverzeichnis

- Arndt, Herbert* Empfiehlt es sich, die verschiedenen Zweige der Rechtsprechung ganz oder teilweise zusammenzufassen?
In: DRiZ 1958, S. 198 ff.
- Bachof, Otto* Verwaltungsgerichtsbarkeit und Justiz unter besonderer Berücksichtigung des Bonner Grundgesetzes,
In: SJZ 1950, S. 161 ff.
- Bayerisches Landessozialgericht* 25 Jahre Sozialgerichtsbarkeit in Bayern: Festschrift, München 1979
- Bayerisches Landessozialgericht* 50 Jahre Sozialgerichtsbarkeit in Bayern, München 2004
- Blank, Theodor* Zehn Jahre Bundesarbeitsgericht und Bundessozialgericht, DRiZ 1964, S. 416
- Bogs, Walter* Sozialrechtspflege vor Einführung der Sozialgerichtsbarkeit, insbesondere Verfassung und Verfahren des Reichsversicherungsamts
In: Deutscher Sozialgerichtsverband e.V. (Hrsg.), Sozialrechtsprechung, Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, 1. Auflage, Kassel 1979
- Bogs, Walter* 80 Jahre Sozialrechtspflege – 10 Jahre Sozialgerichtsbarkeit
In: DVBl. 1964, S. 1 ff.
- Bogs, Walter* Die Sozialversicherung in der Weimarer Demokratie, Beiheft 2,
In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, München 1981
- Brackmann, Kurt* Gedanken zur Neuordnung des Verfahrens in der Sozialversicherung.
Die Sozialversicherung 1950, S. 198 ff.
- Brand, Jürgen/
Fleck, Silvia/
Scheer, Ulrich* Fünf oder zwei Gerichtsbarkeiten?
Alter Wein in neuen Schläuchen?
In: NZS 2004, S. 173 ff.
- Brand, Jürgen/
Fleck, Silvia/
Scheer, Ulrich* Abschaffung von Sozialgerichten würde Qualität der Rechtsprechung gefährden
In: Soziale Sicherheit 2004, S. 25 ff.
- Büttner, Otto* Verwaltungsgerichtsbarkeit und Sozialversicherung
In: ZfS 1949, S. 204 f.

<i>Christmann, Alfred/ Schönholz, Siegfried</i>	Die Errichtung des Reichsversicherungsamts und seine geschichtliche Entwicklung, In: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtssprechung: Festgabe aus Anlass des 100jährigen Bestehens der sozialgerichtlichen Rechtssprechung, Köln, Berlin, Bonn, München 1984
<i>Crome, Heinrich</i>	Der Rechtsschutz des Arbeiters in den Reichsversicherungsgesetzen und dem Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Inaugural-Disseration der juristischen Fakultät der Friedrich Alexander- Universität zu Erlangen, Berlin 1911
<i>Dede, Hermann</i>	Die Sozialversicherung in der französischen Zone In: Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht 1947, 35 ff.
<i>De Maizièrè, Thomas</i>	Zwei Gerichtsbarkeiten sind genug, In: DRiZ 2004, S. 38 ff.
<i>Dersch, Hermann</i>	Das neue Angestelltenversicherungsgesetz nebst allen Ausführungsbestimmungen, Kommentar, 3. Auflage, Mannheim, Berlin, Leipzig 1926
<i>Deutscher Richterbund</i>	Zur Grossen Justizreform, Äußerung des Geschäftsführenden Vorsitzenden des Deutschen Richterbundes vom 14.11.1967, In: DRiZ 1967, S. 405 ff.
<i>Dolzer, Rudolf / Vogel, Klaus / Graßhof, Karin</i>	Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg 2005 Zitiert: BK
<i>Dreier, Horst</i>	Grundgesetz-Kommentar, Band 3, Artikel 83-146, 1. Auflage, Tübingen 2000
<i>Eberhard, Fritz</i>	Das Arbeitsrecht im Entwurf des Grundgesetzes In: RdA 1949, S. 125 ff.
<i>Eckert, Josef</i>	Die Sozialversicherungsgesetze in der Bundesrepublik Deutschland in jeweils geltender Fassung mit allen Durchführungsverordnungen und -bestimmungen, mit Erläuterungen und Verweisungen, Erster Band, München, Berlin 1957
<i>Eichenhofer, Eberhard</i>	50 Jahre Sozialgerichtsbarkeit in Baden-Württemberg, In: SGb 2004, S. 516 ff.
<i>Eichenhofer, Eberhard</i>	Was leisten ehrenamtliche Richter in der Sozialgerichtsbarkeit?, in: Durchsetzung sozialer Rechtspositionen, Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V., 22./23. September

- 2005 in Leipzig, S. 61 ff, Wiesbaden 2006
- Eilers, Wolfgang* Die Entwicklung der Sozialgerichtsbarkeit im Lande Bremen seit 1883, Inaugural- Dissertation, Kiel 1982
- Eisenhardt, Ulrich* Deutsche Rechtsgeschichte, 4. Auflage, München 2004
- Elster, Ludwig/
Weber, Adolf/
Wieser, Friedrich (Hrsg.)* Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 7. Band, 4. Auflage, Jena 1926
- Engel, Hans/
Eckert, Josef* Die Sozialversicherung im Dritten Reich, 1. Auflage, Berlin 1937
- Erlar, Adalbert/
Kaufmann, Ekkehard (Hrsg.)* Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Band 1 - 4, Berlin ab 1971
- Eyermann, Erich/
Fröhler, Ludwig* Verwaltungsgerichtsgesetz für Bayern, Bremen, Hessen und Württemberg-Baden, Kommentar, 1. Auflage, München, Berlin 1950
- Fehmel, Carola* Hintergrund
In: NJW 2003, Heft 11, S. XVI
- Franke, Stefan* Wie viele Gerichtsbarkeiten brauchen wir?
In: ZRP 1997, S. 333 ff.
- Gelhausen, Walter* Die große Justizreform hat schon begonnen!
In: DRiZ 1967, S. 145 ff.
- Geschichte und Wirkungskreis
des Reichsversicherungsamts* in: Handbuch der Unfallversicherung, Die Reichsunfallversicherungsgesetze dargestellt von Mitgliedern des Reichsversicherungsamts nach den Akten dieser Behörde, 3. Band, 3. Auflage, Leipzig 1910
- Geyer, Martin* Die Reichsknappschaft, Versicherungsreformen und Sozialpolitik im Bergbau 1900-1945, 1. Auflage, München 1987
- Härtel, Lia* Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes,
Herausgegeben im Auftrag der Ministerpräsidenten von Bayern, Hessen, Württemberg-Baden und des Präsidenten des Senats der Freien Hansestadt Bremen vom Direktorium des Länderrats,
1. Auflage, Stuttgart, Köln 1951
- Haueisen* Die Vereinheitlichung der Verfahrensordnungen aus der Sicht der Sozialgerichtsbarkeit
In: DVBl. 1958, S. 769 ff.
- Heinze, Mainhard* Das sozialgerichtliche Verfahren und die anderen Prozessordnungen

	In: SGB 1979, S. 188 ff.
<i>Hermanns, Caspar David</i>	Einheit der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Empfiehlt sich eine einheitliche Prozessordnung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten?, Planungsrecht, Band 7, 1. Auflage, Osnabrück 2002 zitiert: Einheit der Verwaltungsgerichtsbarkeit
<i>Hinneberg, Paul (Hrsg.)</i>	Die Kultur der Gegenwart, Ihre Entwicklung und ihre Ziele, Teil II, Abteilung VIII, Systematische Rechtswissenschaft, 2. Auflage, Leipzig, Berlin 1913
<i>Hübschmann, Walter/ Hepp, Ernst/ Spitaler, Armin</i>	Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung, Kommentar, Stand Oktober 2005, Köln 1951 zitiert: FGO
<i>Ingendaay, []/ Hessel, []/ Schaeffer, []</i>	Französische Zone In: RdA 1948, S. 25 ff.
<i>Isensee, Josef/ Kirchhof, Paul (Hrsg.)</i>	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 3, Das Handeln des Staates, 1. Auflage, Heidelberg 1988
<i>Jarass, Hans/ Pieroth, Bodo</i>	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 7. Auflage, München 2004 Zitiert: GGK
<i>Jahn, Kurt</i>	Allgemeine Sozialversicherungslehre, 1. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1965
<i>Jellinek, Walter</i>	Anmerkung zur Entscheidung des Württemberg-Badischen Staatsgerichtshofes, Urteil vom 14.11.1950 In: DÖV 1951, S. 253 f.
<i>Jestaedt, Christoph</i>	Innovativ und sparsam- mehr Rechtsprechung weniger Verwaltung In: ZRP 2003, S. 244 ff.
<i>Jung, Hans-Peter</i>	Sozialgerichtsbarkeit und Justizreform In: SGB 2000, S. 149 ff.
<i>Jörg, Wilhelm/ Wolf, Frank</i>	25 Jahre Sozialgerichtsbarkeit in Bayern in: SGB 1979, S. 534 ff.
<i>Göppel, Helmut/ Künzel, Hermann/ Kaiser, Helmut</i>	Das Verfahrensrecht in der Sozialversicherung der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands In: ZfS 1949, S. 141 ff.
<i>Kern, Eduard</i>	Einheitliche Gerichtsbarkeit In: DRiZ 1956, S. 214 ff.
<i>Klees, Friedrich</i>	Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, Nachdruck der 1928 erschienen

- Ausgabe, Berlin, Hrsg. Dowe, Dieter mit einer Einleitung von Florian Tennstedt, 1. Auflage, Berlin, Bonn 1981
- Kniesch, Joachim* Die Notwendigkeit der Einheit der Rechtspflege
In: NJW 1954, S. 1137 ff.
- Knoll, Ernst* Die Versorgung der Kriegsoffer in der sowjetischen Besatzungszone,
In: ZfS 1948, S. 267ff.
- Knoll, Ernst* Die Entwicklung der Gerichtsbarkeit des Reichs bei Sozialleistungen
In: Staatsbürger und Staatsgewalt, Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, Jubiläumsschrift, Zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichts, Im Auftrag der Vereinigung der Präsidenten der deutschen Verwaltungsgerichte, Hrsg.: Külz, Helmut / Naumann, Richard, Band I, S. 87 ff., 1. Auflage, Karlsruhe 1963, zitiert Staatsbürger und Staatsgewalt
- Kopp, Ferdinand/
Schenke, Wolf-Rüdiger* Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar
14. Auflage, München 2005
- Krieger, Eva* Die Sozialversicherung in den westlichen Besatzungszonen,
In: Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht 1946, 106 ff.
- Die Sozialversicherung in der sowjetischen Besatzungszonen,
In: Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht 1946, 84 ff.
- Lange, Hans-Friedrich* Neuregelung des Zugangs zum BFH- Das Zweite FGO-Änderungsgesetz
In: NJW 2001, S. 1098 ff.
- Laß, Ludwig* Soziales Versicherungsrecht
In: *Holtzendorff, Franz/ Kohler, Josef*; Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung, Vierter Band; 7. Auflage; München, Leipzig, Berlin 1914; S. 460 ff.
- Lehmann, Richard* Kommentar zur Reichsversicherungsordnung, Fünftes und Sechstes Buch, Beziehungen der Versicherungsträger zu einander und zu anderen Verpflichteten -Verfahren, 5. Band,
3. Auflage, Berlin 1914
- Leibholz, Gerhard/* Jahrbuch des öffentlichen Rechts der

<i>Von Mangoldt, Hermann</i>	Gegenwart: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes; Tübingen, 1951; Zitiert: JÖR
<i>Lent, Friedrich</i>	Über die Beseitigung der Rechtszersplitterung In: NJW 1954, S. 1585 ff.
<i>Lindemann, Peter</i>	Schlanker Staat und Justiz In: ZRP 1999, S. 200 ff.
<i>Mai, Gunther</i>	Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945-1948, Alliierte Einheit- deutsche Teilung? Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, Band 37,1. Auflage, München, Wien 1995
<i>Maunz, Thomas</i>	Die oberste sozialrechtliche Gerichtsbarkeit nach dem Bonner Grundgesetz In: Versicherungswissenschaft, Versicherungspraxis / Versicherungsmedizin 1950, S. 114 ff.
<i>Meyer-Ladewig, Jens</i>	Die Vorschriften von VwGO und SGG und das materielle Recht – Eine wertende vergleichende Betrachtung-, in: Durchsetzung sozialer Rechtspositionen, Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V., 22./23. September 2005 in Leipzig, S. 29 ff, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V., Bd. 54, Wiesbaden 2006
<i>Meyer-Ladewig, Jens</i>	Zur Vereinheitlichung der drei Verwaltungsgerichtsbarkeiten, in: SGB 1977, S. 333 ff.
<i>Meyer-Ladewig, Jens</i>	Das Gesetzgebungsvorhaben einer Verwaltungsprozessordnung, in: NVwZ 1982, S. 401 ff.
<i>Meyer-Ladewig, Jens</i>	Zur Reform des sozialgerichtlichen Verfahrens, In: SGB 1999, S. 269 ff.
<i>Meyer-Ladewig, Jens/ Keller, Wolfgang/ Leitherer, Stephan</i>	Sozialgerichtsgesetz, Kommentar 8. Auflage, München 2005
<i>Meyer-Teschendorf, Klaus/ Hofmann, Hans</i>	Eine neue Balance zwischen rechtsstaatlicher Sicherheit und Optimierung der Justiz, Vorschläge des Sachverständigenrates „ Schlanker Staat“ zur Modernisierung und Entlastung der Justiz In: ZRP 1998, S. 132 ff.
<i>Mommsen, Wilhelm</i>	Deutsche Parteiprogramme der Gegenwart 1. Auflage, München 1954
<i>Monjau, Herbert</i>	Das künftige oberste Arbeitsgericht (Bundesarbeitsgericht) In: RdA 1949, S. 5 ff.

<i>Müller, Klaus</i>	Sind die Spruch- und Beschlussbehörden der Sozialversicherung als Verwaltungsgerichte anzusehen? In: RdA 1951, S. 295 ff.
<i>Nawiasky, Hans/ Schweiger, Karl/ Knöpfle, Franz</i>	Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Auflage, Stand: Juli 2005, München 2006
<i>Peters, Horst</i>	Die Geschichte der Sozialversicherung, 2. Auflage, Bonn, Bad Godesberg 1973
<i>Peters, Horst / Sautter, Theodor / Wolff, Richard</i>	Kommentar zur Sozialgerichtsbarkeit Ausführliche Erläuterungen zum Sozialgerichtsgesetz, Band 1, Stand: November 2005, 4. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln 1966
<i>Pfeiffer, Gerd</i>	Das Reichsgericht und seine Rechtsprechung In: DRiZ 1979, S. 325 ff.
<i>Pitschas, Rainer</i>	Reform des sozialgerichtlichen Verfahrens, Zur Integration von Sozial- und allgemeiner Verwaltungsgerichtsbarkeit In: SGB 1999, S. 385 ff.
<i>Preller, Ludwig</i>	Sozialpolitik in der Weimarer Republik, unveränderter Nachdruck des 1949 erstmals erschienenen Werkes mit einem Nachwort und einer Auswahlbibliographie zur Taschenbuchausgabe von Florian Tennstedt, 1. Auflage, Kronberg, Düsseldorf 1978
<i>Redecker, Konrad</i>	Um die Einheit der rechtsprechenden Gewalt In: NJW 1955, S. 649 ff.
<i>Redecker, Konrad</i>	Koordinierung, Beschleunigung und Entlastung in den öffentlich-rechtlichen Gerichtszweigen, In: DVBl 1977, S.132 ff.
<i>Redecker, Konrad</i>	Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten? In: NJW 2004, S. 496 ff.
<i>Reichsversicherungsamt</i>	Das Reichsversicherungsamt und die Deutsche Arbeitsversicherung, Festschrift des Reichsversicherungsamts zum Jubiläum der Unfall- und der Invalidenversicherung, Berlin 1910
<i>Roesch, Heinz</i>	Die Arbeitslosenversicherung in der Ostzone In: ZfS 1948, S. 132 ff.
<i>Rohwer-Kahlmann, Harry</i>	Aufbau und Verfahren der Sozialgerichtsbarkeit: Kommentar zum Sozialgerichtsgesetz (SGG), 1. Auflage, Stand: 2006, St. Augustin 1953

<i>Rohwer-Kahlmann, Harry</i>	25 Jahre neugeordnete Sozialgerichtsbarkeit In: ZSR 1979, S. 197 ff.
<i>Rohwer-Kahlmann, Harry</i>	Einheit der rechtsprechenden Gewalt oder eigenständige Sozialgerichtsbarkeit? In: ZSR 1957, S. 163 ff.
<i>Rolfs, Christian</i>	Über den Nutzen der Fachgerichtsbarkeiten In: NJW 2003, Heft 51, S. III.
<i>Roller, Steffen</i>	Die Sozialgerichtsbarkeit in der vereinigten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeit - zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit in: VSSR 2004, S. 131 ff.
<i>Roller, Steffen</i>	Abschied von der Sozialgerichtsbarkeit?- Zur Reform der öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten im 50. Jahr des Bestehens der bundesrepublikanischen Sozialgerichtsbarkeit- In: DRiZ 2004, S.53 ff.
<i>Roller, Steffen</i>	Vereinheitlichung der Prozessordnungen und Änderungsvorschläge im Bereich des sozialgerichtlichen Verfahrens, In: SGb 2005, S. 616 ff.
<i>Rother, Klaus</i>	Die Reichsversicherungsordnung 1911, Das Ringen um die letzte große Arbeiterversicherungsgesetzgebung des Kaiserreichs unter besonderer Berücksichtigung der Sozialdemokratie, Dissertation, Aachen, Mainz 1994 Zitiert: Die Reichsversicherungsordnung, Dissertation
<i>Sabel, Ludwig</i>	Die deutsche Sozialversicherung nach dem Zusammenbruch in: Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht 1946, 18 ff.
<i>Sabel, Ludwig</i>	Die Versicherungsanstalt Berlin in: Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht 1946, 36 ff.
<i>Sachs, Michael</i>	Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 2003
<i>Sautter, Theodor</i>	Zehn Jahre Bundessozialgericht, In: DRiZ 1964, S. 329 ff.
<i>Scherer, Emil</i>	Entwurf einer Verwaltungsprozessordnung, (1978), Kritische Würdigung aus sozialgerichtlicher Sicht mit Änderungsvorschlägen, Inaugural-Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte

	der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Alberts-Universität zu Kiel, Mainz 1979
<i>Scheur, Wolfgang</i>	Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus, Inaugural- Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln, Bonn 1967
<i>Schieckel, Horst</i>	Der gegenwärtige Stand der Reform der deutschen Sozialversicherung und ihre Aufgabe In: RdA 1949, S. 129 ff.
<i>Schieckel, Horst</i>	Die Neuordnung der deutschen Sozialversicherung In: DRiZ 1947, S. 218 ff.
<i>Schieren, Martin</i>	Grundsätzliches zur Rechtspflege in der Sozialversicherung In: DVBl 1949, S.259 ff.
<i>Schoen, Xaver</i>	Besondere Verwaltungsgerichte?, In: DÖV 1948, S.446 ff.
<i>Sellmann, Martin</i>	Verwaltungsgerichtsbarkeit und Sozialgerichtsbarkeit In: NJW 1957, S. 1091ff.
<i>Stier-Solmo, Fritz/ Elster, Alexander</i>	Handwörterbuch der Rechtswissenschaft Band 6, Testament-Zwischenstreit; Abkürzungen, Mitarbeiterverzeichnis, Sachregister, Berlin, Leipzig 1929
<i>Strauss, Walter</i>	Die Oberste Bundesgerichtsbarkeit, 1. Auflage, Heidelberg 1949
<i>Sodan, Helge/ Ziekow, Jan (Hrsg.)</i>	Verwaltungsgerichtsordnung, Großkommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2006
<i>Stolleis, Michael</i>	Entstehung und Entwicklung des Bundessozialgerichts in: Deutscher Sozialgerichtsverband e.V. (Hrsg.), Sozialrechtsprechung, Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, S. 25 ff., Kassel 1979, zitiert: Bundessozialgericht
<i>Stolleis, Michael</i>	Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Ein Grundriss, 1. Auflage, Stuttgart 2003
<i>Stolt, Erich</i>	Selbstverantwortung und Selbstverwaltung in der Sozialversicherung In: RdA 1949, S. 407 ff.
<i>Stürer, Bernhard/</i>	Der verfassungsrechtliche Rahmen einer

<i>Hermanns, Caspar, David</i>	Vereinheitlichung der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten In: DÖV 2001, S. 505ff.
<i>Syrup, Friedrich/ Neuloh, Otto</i>	100 Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839-1939, herausgegeben von Julius Scheuble, bearbeitet von Otto Neuloh, 1. Auflage, Stuttgart 1957
<i>Tennstedt, Franz</i>	Sozialgeschichte der Sozialversicherung In: Blohmke, Maria/ von Ferber, Christian/ Kisker, Karl Peter/ Schaefer, Hans (Hrsg.), Handbuch der Sozialmedizin, Band 3, 1. Auflage, Stuttgart 1976, S. 385 ff.
<i>Teutsch, August</i>	Die Sozialgerichtsbarkeit und die allgemeine Verwaltungsgerichtsbarkeit In: DÖV 1950, S. 168ff.
<i>Teutsch, August</i>	Das künftige obere Bundesgericht für die Sozialgerichtsbarkeit In: RdA 1950, S. 254 ff.
<i>Tilch, Horst/ Arloth, Frank</i>	Deutsches Rechtslexikon, Band 2, G-P 3. Auflage, München 2001
<i>Tilka, Bogislav</i>	Die besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit im Sozialversicherungsrecht In: Blätter für Steuerrecht, Sozialversicherung und Arbeitsrecht 1946, 39 ff.
<i>Trzaskalik, Christoph</i>	Die Vereinheitlichung der Verwaltungsprozessordnungen, In: NJW 1982, S. 1553 ff.
<i>Ule, Carl Hermann</i>	Zur Vereinheitlichung der gerichtlichen Verfahrensordnungen In: DVBl. 1958, S. 691 ff.
<i>Ule, Carl Hermann</i>	Vor einer einheitlichen Verwaltungsprozessordnung?, In: DVBl. 1981, S. 363 ff.
<i>Ule, Carl Hermann</i>	Abgesang auf eine einheitliche Verwaltungsprozessordnung In: DVBl. 1991, S. 509 f.
<i>Van Husen, Paulus</i>	Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern, Württemberg-Baden und Hessen mit Kommentar, 1. Auflage, Stuttgart 1947
<i>Van de Sandt, Theodor</i>	Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der britischen Zone nach der VO Nr. 165 der britischen Mil.-Reg. mit dem Text der Verordnungen über die Wiederaufnahme der Tätigkeit der Verwaltungsgerichte in der britischen Zone und der Verordnung Nr.165 in den Länder Nordrhein-

	Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein erlassenen Gesetze und Verordnungen 1. Auflage, Münster 1949, Zitiert: Verwaltungsgerichtsbarkeit in der britischen Zone
<i>Von Bitter, Rudolf (Hrsg.)</i>	Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, 2. Band, Leipzig 1906
<i>Von Brünneck, Wiltraut</i>	Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Verhältnis zur Arbeitsverwaltung und Sozialversicherung In: BB 1949, S. 617ff.
<i>Von Mangoldt, Hermann/ Klein, Friedrich/ Starck, Christian</i>	Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 5. Auflage, München 2005 Zitiert: Grundgesetz
<i>Von Münch, Ingo/ Kunig, Philip</i>	Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 5. Auflage, München 2003
<i>Von Renesse, Jan-Robert</i>	Ausübung der Sozialgerichtsbarkeit durch besondere Spruchkörper der Verwaltungsgerichte? In: NZS 2004, S. 452 ff.
<i>Von Stengel, Karl (Hrsg.)</i>	Wörterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, in zwei Bänden, Zweiter Band, 1. Auflage, Freiburg 1890
<i>Von Wulffen, Matthias/ Krasney, Otto Ernst</i>	Festschrift 50 Jahre Bundessozialgericht, 1. Auflage, Köln, Berlin, München 2004
<i>Von Wulffen, Matthias/ Becker, Peter</i>	50 Jahre Sozialgerichtsbarkeit und soziales Verfahren In: SGB 2004, S. 507 ff.
<i>Wagner, Albrecht</i>	Die Widerstände gegen eine Reform der Rechtspflege, In: NJW 1957, S. 1740 ff.
<i>Wagner, Albrecht</i>	Zwischenbilanz zur Reform der Rechtsprechung In: DRiZ 1957, S. 287 ff.
<i>Waltermann, Raimund</i>	Sozialrecht 4. Auflage, Heidelberg 2004
<i>Wannagat, Georg</i>	Vorwort in: Deutscher Sozialrechtsverband (Hrsg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtssprechung: Festgabe aus Anlass des 100jährigen Bestehens der sozialgerichtlichen Rechtssprechung, Köln; Berlin; Bonn; München 1984
<i>Weber, Werner</i>	Die Einheit der rechtsprechenden Gewalt In: ZSR 1957, S. 109 ff.
<i>Weidner, Viktor</i>	Zur Rechtssprechung des Bundessozialgerichts

In: JZ 1959, S. 698 ff.

*Wenner, Ulrich/
Terdenge, Franz/
Krauß, Karen*

Grundzüge der Sozialgerichtsbarkeit:
Strukturen-Kompetenzen -Verfahren,
3. Auflage, Berlin 2005

Weth, Stephan

Justizminister im Reformrausch?- Zum geplanten
Umbau der Justiz
In: ZRP 2005, S. 119 ff.

Wilde, Werner

Die Gestaltung der Sozialversicherung
In: ZfS 1950, S. 13ff.

Willoweit, Dietmar

Deutsche Verfassungsgeschichte, vom
Frankenreich bis zur Wiedervereinigung
Deutschlands, 5. Auflage, München 2005
Zitiert: Deutsche Verfassungsgeschichte

*Wissing, Gerhard/
Umbach, Dieter*

40 Jahre Landessozialgerichtsbarkeit, Festschrift
zum 40jährigen Bestehen der Sozialgerichtsbarkeit
in Rheinland-Pfalz, Stuttgart, München, Hannover,
Berlin, Weimar, Dresden 1994

Wittreck, Fabian

Auftakt zu einer neuen Runde: die Vereinheitlichung
der öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten –
Anmerkung zu den neuesten Gesetzesinitiativen zur
Zusammenführung der Gerichte der Verwaltungs-,
Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit in den Ländern-
In: DVBl 2005, S. 211 ff.

Wolff, Hans-Jürgen

Die Voraussetzung eines „besonderen
Verwaltungsgerichts“, dargestellt am Beispiel der
Spruchkammern bei den Obergerichtsämtern
In: MDR 1951, S. 67 ff.

Zinn, Georg August

Die Rechtsprechung
In: DÖV 1949, S. 278 ff.

Lebenslauf

Name: Saskia Verena Knörr
Geburtsdatum: 13.02.1978
Geburtsort: München

1997 Abitur, Nymphenburger Gymnasium, München

1997 - 2002 Studium der Rechtswissenschaften , Universität Regensburg

1999 - 2000 Studium der Rechtswissenschaften, University of Cambridge

2003 Erstes juristisches Staatsexamen

2003-2005 Rechtreferendariat, Landgericht München

2005 Zweites juristisches Staatsexamen

2005-2007 Promotion mit dem Titel „Die Entstehung einer eigenständigen Sozialgerichtsbarkeit unter besonderer Berücksichtigung Bayerns“ bei Prof. Dr. Hans-Jürgen Becker, Universität Regensburg

Seit 2007 Rechtsanwältin und Referentin beim Kommunalen Arbeitgeberverband, Bayern